

Gisele Lorena González Celis*

Incompatibilidad de marcos normativos ambientales latinoamericanos para UNASUR: Políticas energéticas y ambientales en los sistemas de áreas protegidas.

Resumen.

Las políticas nacionales ambientales, que cada país ha construido en base a los acuerdos internacionales y a las características de los ecosistemas nacionales, se han visto obstaculizadas por el rol prioritario que adquiere el tema energético a nivel mundial. Esta problemática se puede profundizar al plantear una política energética regional para Suramérica, ya que los Estados tienen como prioridad la seguridad energética y no existe una iniciativa para plantear una política ambiental regional para la conservación de los ecosistemas naturales. Esta investigación analiza los marcos normativos ambientales nacionales sobre los sistemas de áreas protegidas para encontrar puntos clave que permita establecer una política ambiental suramericana que no compita con la política energética y, por el contrario, logren articularse.

Palabras clave. Integración regional, política ambiental, política energética, áreas protegidas.

Abstract.

The national environmental policies that each country has built on the basis of international agreements and national ecosystem characteristics have been hampered by the priority role that takes the global energy issue. This problem can be deepened to raise a regional energy policy for South America, and that states have energy security as a priority and there is an initiative to raise regional environmental policy for the conservation of natural ecosystems. This research analyzes the national environmental regulatory frameworks protected area systems to find key points to establish an environmental policy that does not compete with South American energy policy and, instead, achieve articulated.

Key words. Regional Integration, environmental policy, energy policy, protect areas.

*Licenciada en Ciencias Sociales de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, Magister en Ciencias Sociales con mención en Gobernanza Energética de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO, sede Ecuador.

Índice

Introducción

TÍTULO I. PRECISIONES TEÓRICAS

Políticas Públicas

Políticas Públicas Ambientales

Sistemas de áreas protegidas

Política Energética

Extractivismo

Integración Suramericana

IIRSA-UNASUR

Consejo Energético Suramericano

Derecho Ambiental

Marcos neo-constitucionales

TÍTULO II. SUPERPOSICIÓN DE MAPAS: Política Energética Suramericana y Políticas Ambientales Nacionales

Contexto económico y político de Suramérica

Incidencia de la Cumbre de Río 1992 en los marcos constitucionales

Comparación de los sistemas de áreas protegidas nacionales

Diagnóstico

Descripción normativa

Puntos en común para plantear una política ambiental suramericana de Biodiversidad.

Principios

Instrumentos

Estrategias Nacionales.

Política Energética de UNASUR

Tratado Energético Suramericano.

Plan de Acción de Integración Energética Regional.

Estrategia Energética Suramericana.

Encuentros y desencuentros entre la política de conservación o biodiversidad y la política energética en el marco de la integración

Primeras conclusiones

TÍTULO III. EL FUTURO ENERGÉTICO DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS

Retos para UNASUR. Articulación de políticas ambientales y energéticas.

Retos para los sistemas de áreas protegidas. Acoplamiento de políticas.

CONCLUSIONES

Bibliografía

Anexos

INTRODUCCIÓN

Energía VS. Medio Ambiente

Desde que el tema ambiental entró a la discusión política como una preocupación planetaria, las acciones concretas de los Estados han llevado a buscar caminos y medios por los cuales evitar la afectación al entorno donde vivimos. En Suramérica, en la segunda mitad del siglo XX, se observó cómo los esfuerzos por cuidar la naturaleza aumentaron considerablemente, esfuerzos tanto de los Estados como del sector privado. En la década de los noventa se incrementó la preocupación ambiental por el estado de degradación de los ecosistemas a nivel mundial que es causado por el uso incontrolable de los recursos naturales. Así, en 1992 se realiza la Cumbre de la Tierra donde se logró, por medio de acuerdos internacionales, establecer compromisos y acciones específicas en función del desarrollo sostenible¹.

Uno de los pactos firmados fue el Convenio de Diversidad Biológica que promueve la conservación in-situ² de los ecosistemas. Desde ese marco internacional, se crearon varias políticas ambientales nacionales acordes a los compromisos adquiridos producto de las firmas y ratificaciones de los acuerdos internacionales, incluyendo el mencionado convenio.

De manera simultánea, los diferentes gobiernos suramericanos, con motivo de las cumbres presidenciales americanas, hacían explícita su preocupación por las condiciones deplorables de la infraestructura tanto de transporte como de la industria nacional. Algunas de las causas del poco o nulo desarrollo económico en países latinoamericanos, fueron atribuidas a las deficientes vías de comunicación y a la baja calidad del transporte de productos.

Esta preocupación llevó a que la Corporación Andina de Fomento financiara los estudios respectivos. El resultado obtenido fue una tendencia general en Suramérica de deficiencias y carencias que no facilitaban el intercambio comercial entre los países de la región. Esto llevó al planteamiento de una iniciativa regional de integración enfocada en tres elementos: la infraestructura física (vías de comunicación), la comunicación (interconexión de redes y de información) y el tema energético (desarrollo de proyectos que permitieran garantizar la seguridad del suministro energético).

Esta propuesta condujo al planteamiento de la necesidad de establecer mecanismos que permitieran aprovechar las potencialidades de los países para contribuir al desarrollo económico del bloque. Así, los países que no cuentan con muchos hidrocarburos podrían garantizar su suministro energético por el posible intercambio de energía.

Estas necesidades energéticas ha orientado a los Estados a buscar las mejores alternativas, en cuanto costos, para conseguir y mantener su seguridad energética. Esto los ha llevado a explorar las áreas donde se encuentran concentrados los recursos naturales y son, con

¹ Es la capacidad de satisfacer las necesidades actuales sin comprometer los recursos y las posibilidades de las futuras generaciones (definición presentada por el informe Brundlandt y acuñada en la Cumbre de Río de 1992).

² “Por *condiciones in situ* se entienden las condiciones en que existen recursos genéticos dentro de ecosistemas y hábitats naturales y, en el caso de las especies domesticadas o cultivadas, en los entornos en que hayan desarrollado sus propiedades específicas”. Convenio de Diversidad Biológica, artículo 2.

frecuencia, las zonas con mayores índices de Biodiversidad. Además, son lugares que, generalmente, se encuentran en territorios poco explorados y altamente vulnerables. En algunos casos coinciden con los espacios pertenecientes a los sistemas de áreas protegidas nacionales.

Lo anterior conduce a un choque de políticas, ya que una de ellas, la política energética, se orienta hacia la extracción de materias primas para satisfacer la demanda de energía requerida para dos fines: uno, que el sistema productivo funcione y dos, para comercializar con países importadores de materia prima. Ambos fines se enfrentan a la política ambiental que mantiene y aumenta el número de áreas protegidas para generar procesos de cuidado de la naturaleza y conservación de la naturaleza que busca consolidar propuestas de actividades económicas comunitarias basadas en el principio de sustentabilidad.

Cuando ambas políticas se aplican, como es el caso de la explotación de recursos naturales en las áreas protegidas se hace evidente la incompatibilidad. En algunas áreas protegidas de Suramérica se han observado procesos de extracción de materia prima debido a que los Estados han otorgado licencias ambientales, permisos o concesiones extractivas pasando por encima de la política de conservación.

La gran pregunta que motiva este trabajo es que si existen dificultades al interior de los países derivadas de este choque de políticas, cuestión que no se han podido solucionar por la desarticulación de estas políticas, cómo se puede superar esta situación en el marco regional de UNASUR, cuando ya se ha modelado una política energética para la región.

Las preguntas adyacentes que se tratan en este trabajo se refieren a cuáles son los retos que tienen, tanto UNASUR como los sistemas de áreas protegidas, para articular los objetivos y las metas para evitar que una política sea sometida o dejada de lado. ¿Cuál es la política energética propuesta desde UNASUR sobre la extracción de materia prima en los sistemas de áreas protegidas? ¿Qué elementos permiten la armonización de las normativas ambientales nacionales sobre los sistemas de áreas protegidas en el marco de procesos de integración? ¿Cuáles son los puntos fundamentales de análisis para promocionar la gestión del sistema de áreas protegidas en el marco de la integración regional?

Estas preguntas llevan a analizar la situación de las áreas protegidas en los marcos normativos ambientales nacionales para así, encontrar puntos clave que permitan establecer una política ambiental suramericana que no compita con la política energética que se empezó a constituir desde el año 2008 y que a la fecha esta estructurada para ser acogida e introducida entre los ordenamientos jurídicos nacionales.

Los sistemas de áreas protegidas en la integración suramericana

En el tema de la construcción de una política ambiental para UNASUR no existen trabajos. Sin embargo, existen estudios en líneas tangentes al tema de investigación. Por un lado, los trabajos sobre la política ambiental en áreas protegidas se reúnen en dos grandes grupos: el primero, que analiza la situación en relación a la gestión, la administración, las dificultades por la falta de financiación y de personal, realizados principalmente por las dependencias de

los ministerios encargados y la Corporación Andina de Fomento - CAF; y el segundo grupo, referente a los trabajos sobre los problemas de traslapamiento con territorios indígenas, en cuanto a la ejecución de actividades extractivas, del comercio y el tráfico de especies endémicas de fauna y flora, de la colonización y la deforestación, estos estudios han sido realizados principalmente por la Unidad Internacional para la Conservación de la Naturaleza - UICN.

Cabe resaltar que existen trabajos realizados por las ONG ambientalistas que continuamente fiscalizan y apoyan las gestiones en áreas específicas. En cuanto a la política de conservación, los ecólogos y movimientos ecologistas son factores constantes que realizan estudios de biodiversidad, de especies en extinción, entre otros estudios.

Por otro lado, se han realizado investigaciones sobre la política ambiental nacional que estudian la evolución de las normativas, tanto nacionales como en estudios latinoamericanos comparativos como el realizado por profesor Manuel Rodríguez Becerra. No obstante, son escasos los estudios que analizan la política ambiental en el marco de un proceso de integración. El profesor Eduardo Gudynas es uno de los principales autores que ha realizado las primeras aproximaciones a este tema.

El derecho ambiental es otro de los temas adyacentes. En el marco neo-constitucional, se encuentra el profesor Iván Narváez, cuyo trabajo específico desarrolla el rompimiento del paradigma del Derecho positivo y enfoca su atención en el papel del derecho ambiental en el nuevo paradigma. Dichos trabajos permiten observar la incompatibilidad de los derechos de los indígenas sobre sus territorios y las políticas extractivas del Estado.

Finalmente, en cuanto al análisis de los modos de gobernanza aplicados al sector energético, el profesor Guillaume Fontaine realiza varias investigaciones que muestran la tendencia mundial a ser gobernados por la política petrolera, sobre todo en los países exportadores como es el caso de algunos países andinos, y cómo esto debe cambiar hacia modos de gobernanza que incluyan las demás fuentes energéticas y se logre diversificar las matrices energéticas mundiales.

Metodología

En esta investigación se realiza un mapeo de los marcos normativos referentes a los sistemas de áreas protegidas de los doce países suramericanos. Este análisis se realiza en el marco de la cartografía simbólica que expone Boaventura de Sousa Santos.

Para este autor, los mapas “son distorsiones reguladas de la realidad, distorsiones organizadas de territorios que crean ilusiones creíbles de correspondencia” (Sousa, 2003: 224). Al hablar de distorsiones reguladas se refiere a que el sujeto que realiza o elabora un mapa es consciente de que el mapa no es fiel copia a la realidad del territorio, es una aproximación.

Estas distorsiones se realizan por medio de tres mecanismos de la cartografía. La escala, se refiere al nivel de acercamiento al problema (a mayor escala, más general), lo que permite decidir en qué niveles se realiza el acercamiento al objeto de estudio. El segundo mecanismo es la proyección que consiste en el tipo de mirada o representación que se asume para

recopilar la información, es decir, desde donde se mira y qué se quiere observar. El último mecanismo es la simbolización que comprende las imágenes que se utilizan para que se materialice la información en el mapa, en este caso son las bases conceptuales, que permiten entender la información obtenida en la elaboración del mapa.

Estos mecanismos permiten hacer las representaciones de una realidad más fácil de comprender y más consiente de las distorsiones, aunque para la mayoría los mapas son exactos. Según el autor, al aplicar esta metodología se obtendrán dos beneficios: primero, admite la aplicación de diversos métodos para los análisis sociales; una ciencia considerada como inexacta, puede crear explicaciones que incluye elementos subordinados. Y el segundo beneficio es que permite reconceptualizar ideas y conceptos de la ciencia moderna que no eran dogmas, y que, conducen a la creación de un pensamiento propio. Y un tercer beneficio, (que no contempla el autor), es el uso de la cartografía en otros campos contribuye al diálogo de saberes que ayudan al reconocimiento de otros factores que influyen en las diferentes eventos sociales.

El mapeo que se propone en esta investigación consiste en estudiar los marcos normativos en temas que poco se han discutido y direccionarlos hacia el tema específico de integración. Esto implica que el mapeo propuesto, teniendo en cuenta los mecanismos de distorsión mencionados, se elabora con una gran escala que corresponde al marco de UNASUR y una mediana escala nacional que se refiere a cada país de Suramérica (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú Suriname, Uruguay y Venezuela), la pequeña es escala es un estudio con profundidad en las normas nacionales, por ello es un propósito ambicioso, ya que requiere de mayor tiempo y recursos, por esta razón no será tratado en este trabajo. La proyección definida es la integración regional de Suramérica; y la simbolización corresponde a la información que permite comprender el mapa, esto es desde el derecho ambiental y los marcos normativos.

Contenido de la investigación

Este documento se divide en tres partes. La primera se realiza el mapeo teórico que se requiere para abordar el tema de análisis. En ese proceso se relacionan los ámbitos desde el surgimiento las políticas públicas ambientales y energéticas, el papel del neoconstitucionalismo y su influencia en las constituciones, la integración y su particular proceso en Suramérica.

En el segundo capítulo, se realiza el análisis sobre los marcos normativos suramericanos relacionados con los sistemas de áreas protegidas, las políticas de conservación nacionales y las estrategias o planes de acción de biodiversidad nacionales con el propósito de encontrar los elementos claves que den el punto de partida para plantear una política ambiental para la región compatible con la ya estructurada política energética de UNASUR.

En el tercer capítulo se presenta una mirada de doble vía. Por un lado, se abordan los retos y las tareas a las que se enfrenta UNASUR en torno al tema ambiental, tanto en su construcción como ejecución y la articulación con la política energética. Por la otra vía, se plantean los retos y tareas a las que se enfrentan los sistemas de áreas protegidas en relación al proceso de integración regional.

Finalmente, se plantean las conclusiones enfocadas a responder algunas inquietudes y con la intención de generar aún más preguntas y más elementos que requieran de análisis y contribuyan a construir una visión acorde con las realidades nacionales y las condiciones reales de los sistemas de áreas protegidas en Suramérica.

TÍTULO I. PRECISIONES TEÓRICAS

Las políticas públicas y la política son dos conceptos diferentes que tienden a confundirse, por ello, antes de empezar este documento es fundamental realizar la distinción entre ambas. La primera se refiere a una de las herramientas que tiene el Estado para orientar las acciones del gobierno en curso y para ejecutar sus decisiones. Por su parte, la política es todo lo que se refiere al uso y configuración del poder, lo que implica la participación social, el establecimiento de los objetivos políticos, los temas de discusión de la agenda política, etc. (Lahera, 2004: 8).

Según Lahera, las políticas públicas se concentran en temas específicos que se encuentran en la agenda política. Incluso, puede decirse que tienen un carácter de sectorización, porque se crean para atender asuntos públicos concretos (Lahera, 2004: 8); en definitiva, son herramientas que permiten la acción del Estado por medio de instituciones públicas que las ejecutan con el propósito de cambiar, de modificar o de eliminar un comportamiento o una situación concreta en la sociedad.

La política, que también se refiere a la acción del Estado, entre otros actores, se especializa en la parte de creación, que implica el diseño, el establecimiento de los medios, la toma de decisión de cuáles son las políticas públicas se van a ejecutar, los criterios de evaluación y las instituciones que realizarán el seguimiento.

La política y las políticas públicas son inseparables, según Lahera, porque “La política sin políticas públicas es más demagógica, menos moderna. Y (en el caso contrario), puede haber políticas públicas que desconsideren la política, lo que debilita la gobernabilidad social” (Lahera, 2004: 8). En otras palabras, en una situación o demanda explícita de la sociedad, la política (con todos sus actores) estudia, analiza y establece las medidas a tomar en el caso. Estas medidas son las políticas públicas que serán ejecutadas por instituciones de carácter público en un tiempo y un espacio determinado. Finalmente, la política (y sus actores) se encargará de verificar si la política pública fue efectiva o no y determinará su continuidad. Por ello, las políticas públicas y la política deben estar articuladas.

Sin embargo, en algunas ocasiones las políticas públicas, al ser de carácter sectorial, se tropiezan entre ellas, situación que no se debería presentar, si se tiene en cuenta que éstas son resultado de una misma política. De acuerdo con la política existente, se crea una jerarquización (que no debe existir) y se establece un orden según la prioridad, lo que afecta directamente a las políticas públicas, ya que el presupuesto que se le otorga es susceptible de ser reducido para cubrir las necesidad de las políticas prioritarias. El soporte financiero disminuye, al igual que la capacidad de ejecución.

Políticas Públicas

Las políticas públicas son un instrumento del Estado para ejecutar las decisiones tomadas por el gobierno como resultado de las demandas sociales hacia un tema específico. Por ejemplo, la política de mejoramiento educativo es producto del reconocimiento de las deficiencias en el

sistema educativo. La política ambiental es producto de la preocupación por el impacto del desarrollo humano visible en el aumento del cambio climático. El establecimiento de una política, cualquiera que sea, se realiza siguiendo un debido proceso para determinar los componentes de la misma.

Según André Roth, las políticas públicas son programas de acciones, planes y proyectos que materializa el Estado para modificar o crear nuevos comportamientos sociales (Roth, 2007: 19), lo que permite satisfacer una necesidad social que se ha reconocido y que hace parte de la agenda política. Pero el establecimiento de una política pública se determina por un proceso que se conoce como el ciclo de la política pública y fue planteado por Charles Jones en 1970 (citado por Roth) quien explica que el ciclo se divide en cinco pasos o etapas.

Roth explica que primero se identifica el problema u origen de lo que será una política pública, generalmente es una demanda social y se busca incluir dentro de la agenda política del Estado, por medio de acciones sociales, académicas, de denuncia, etc. En el segundo paso, se plantean varios escenarios con posibles alternativas para resolver el problema. Esto permite analizar la situación y cuáles pueden ser las medidas más efectivas que contribuyan a satisfacer la demanda social.

En la tercera fase, los tomadores de decisiones eligen la solución idónea, establecen los métodos, las instituciones, los mecanismos legales y los posibles resultados de la aplicación de dicha política. La cuarta fase se refiere a la ejecución por medio de las instituciones correspondientes y a los actores afectados, quienes apropian la política pública, la ejecutan, realizan el seguimiento y generan un balance de la situación. Finalmente, en el último paso se realiza la verificación, la evaluación y la retroalimentación de cada política para definir si se mantiene, se modifica y se reinicia el ciclo o se elimina dicha política. (Roth, 2007: 50 - 51).

En este proceso participan diferentes actores sociales garantizando que la creación o la evolución de las políticas responda efectivamente a los problemas sociales, dándoles respuesta o solución a partir de la gestión estatal a través de sus instrumentos: “Las políticas públicas, por lo tanto, se reconocen como un proceso de aprendizaje colectivo para aumentar la capacidad de resolver problemas, influyendo de manera decisoria en la formulación y la legitimación de la agenda pública a partir de un proceso de interlocución y de comunicación democrática entre la sociedad y gobierno” (Vásquez, 2002: 14).

Este ciclo de política resalta una característica importante de las políticas públicas y es su fuerte relación con la planificación. Éstas deben ir articuladas de tal manera que se correspondan y tengan el mismo objetivo, ya que las políticas públicas, al igual que la planificación, son aplicadas y sus resultados son a mediano y largo plazo; por lo tanto, su eficiencia es visible sólo varios años después. Cabe reconocer que, a pesar de estar articuladas, las dos son sustancialmente diferentes. Mientras que la política pública está orientada a un campo específico, es decir, es sectorizada; la planeación tiene un carácter más general y abarca todos los aspectos de la agenda política de un país.

La mayoría de las políticas públicas son creadas en el marco de la planificación para solucionar los problemas sociales con acciones que tengan continuidad, son planes y programas a largo plazo, con respaldo institucional y con visiones a futuro. Existen otras

políticas que son soluciones de corto plazo y para dificultades coyunturales, son decisiones tomadas bajo presión de algunos de los actores sociales. A pesar de ello, ambas son políticas públicas, porque el Estado o sus instancias son quienes asumen la responsabilidad de encontrar u orientar unas acciones concretas para resolver situaciones problemáticas (Roth, 2007: 27, Narváez, 2009:161), siguiendo el ciclo de la política pública.

Sin embargo, en la experiencia de los países y sus diferentes niveles administrativos se ha encontrado que, según lo que Roth menciona del estudio realizado por Charles Jones, la forma en que se aplica este ciclo de políticas públicas no es exactamente como se plantea en las cinco fases, porque en ocasiones se salta alguno de los pasos o, incluso, se fusionan de tal manera que es difícil definir las fronteras de cada paso (Roth, 2007: 52). Por esta razón, existen varias críticas acerca de la viabilidad del modelo del ciclo de la política pública. Una de ellas es realizada por Dvero Yanow, en 1987, quien afirma que los tomadores de decisiones y las instituciones ejecutoras de la política pública están inmersos en contextos sociales, culturales y demás, lo que hace que las soluciones o políticas elegidas sean parcializadas, puesto que están sometidas al juicio o la “interpretación” (Roth, 2007: 53). Entonces tampoco son neutrales las políticas para dar respuesta a las demandas sociales, porque son creadas dentro del mismo contexto problemático y solucionan dificultades que no son generales a toda la sociedad, sólo a algunos sectores.

Roth menciona otra crítica propuesta por Pierre Muller y Yves Surel, quienes hacen dos aportes. El primero se refiere a que las políticas públicas no se piensan para solucionar los problemas sociales que se han incluido en la agenda política, sino que se consolidan como una estrategia o un enfoque que orienta los programas y las acciones para resolver los problemas (Roth, 2007: 54), es decir, no se solucionan los problemas, sino que muestra el posible camino a seguir mediante acciones concretas.

El segundo aporte puntualiza sobre la participación política de los actores dentro del proceso de creación o modificación de una política. Así, la inclusión de los actores sociales en la gestión del Estado o en el gobierno de las mismas sociedades genera el seguimiento y el control por parte de los miembros de las comunidades, lo que garantiza una comprensión real de las necesidades (Roth, 2007:55), de tal manera que se puede asegurar la transparencia de los procesos y la inclusión de todos los estamentos sociales.

No obstante, aplicar el ciclo de la política pública o la inclusión de los diferentes actores no garantiza que las decisiones tomadas o las políticas aplicadas sean efectivas; la ejecución de una política pública es una apuesta que realizan los tomadores de decisiones sobre lo que “interpretan” de una situación problemática y sus posibles soluciones.

En definitiva, la política pública sí debe incluir la participación y la acción de los diferentes actores, pero ello no garantiza que los planes, los programas y los proyectos creados bajo una estrategia para tratar los fenómenos sociales sean efectivos. A pesar de ello, son parte importante de los mecanismos que utiliza el Estado, tanto para legitimarse frente a la sociedad por su capacidad de tratar los problemas que la afectan, como el medio por el cual la sociedad controla las acciones del Estado. En consecuencia, las políticas públicas son las directrices que controlan al Estado y a la sociedad (Narváez, 2009: 163).

En el caso ambiental, se busca controlar al Estado y a las empresas privadas que tienen como negocio la explotación de los recursos naturales, para así evitar desastres naturales causados por la acción del hombre o sancionar a quienes hayan contaminado.

Políticas públicas ambientales

El ingreso del tema ambiental a la agenda política se dio cuando los movimientos ecologistas y ambientalistas tomaron fuerza y tuvieron el respaldo de la sociedad, situación que se presentó entre el período 1970 - 1990. Estos movimientos obtuvieron el impacto necesario en la sociedad al lograr el ingreso del tema a la lista de la discusión política.

El empujón hacia el escenario de preocupaciones estatales fue resultado de tres campos principales.

- I. La coyuntura: durante el período mencionado se presentaron varios eventos desafortunados que despertaron en las sociedades inquietudes sobre el manejo de la industria extractiva y del uso de energías inestables o peligrosas como la nuclear. Algunos de los eventos más alarmantes fueron el desastre de Chernobil, Three Mile Island, Trail Smelter y las consecuencias ambientales y salubres de las guerras experimentadas en el siglo XX (González, 2012: 45).
- II. La publicidad o apertura del tema a debate público por medio de la mediatización de los eventos públicos como encuentros, congresos y, sobre todo, las cumbres internacionales que contaban con la asistencia de los presidentes de las repúblicas. Entre los ejemplos más conocidos, la Cumbre de Estocolmo de 1972, Convenio de la Diversidad Biológica y la Cumbre de la Tierra, ambas en 1992.
- III. Ámbito académico: el desarrollo de documentos científicos que diagnosticaron un estado preocupante ante la influencia del hombre en el entorno por medio de sus actividades. Estos documentos fueron difundidos y ampliamente discutidos en el sector académico, “Silent Spring” (1962), “Los límites del crecimiento” (1970) o el “Informe Brundtland” (1987), son los ejemplos más conocidos (González, 2012: 45 - 46).

Bajo esta movilización de conocimientos y acciones políticas de la sociedad, el tema por fin se encontró en la agenda política estatal; sin embargo, su importancia aún no era lo suficiente para que ocupase algún puesto entre los primeros ítems de interés nacional, aunque el derecho a un ambiente sano³ logró colarse dentro de las políticas sociales y tomó fuerza. Según el ciclo de política, se cumplió la primera fase que fue llegar a la agenda política.

“El establecimiento de un ordenamiento legal ambiental eficiente y eficaz, como objetivo estratégico esencial, supone una clara identificación de los problemas ambientales del país, o la unidad político-territorial correspondiente, (también implica) la consideración de opciones para la solución de estos problemas y la definición de las acciones a llevar a cabo, así como

³ Antes de generarse el proceso del neoconstitucionalismo, los derechos se dividían en tres: los derechos de primera, segunda y tercera generación. El derecho al ambiente sano hace parte de los derechos fundamentales.

tomar en cuenta las transformaciones económicas que vienen teniendo lugar, nuestra idiosincrasia, educación y cultura” (Ortega, s/f: 6).

Sin embargo, el tema ambiental en la agenda política no ha logrado convertirse en un ítem articulador por dos razones principales. La primera es que no ha logrado ser un programa articulador entre la planificación nacional y la política de desarrollo, ya que la política ambiental se ha caracterizado por ser la respuesta a los problemas coyunturales, casi siempre son eventos que requieren de respuesta inmediata, como desastres naturales, accidentes biológicos o nucleares, etc.; por esto, las políticas ambientales casi nunca se planifican.

Lo que sí se encuentra estipulado con anterioridad es el ordenamiento jurídico establecido para los requerimientos o los procedimientos para realizar una actividad económica relacionada con el uso de recursos naturales, como la elaboración de los Estudios de Impacto Ambiental EIA, el otorgamiento de licencias ambientales, los planes de manejo y los planes de contingencia, entre otros.

“[...] el desarrollo de la institucionalidad y las políticas públicas en materia ambiental en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe ha entrado tardíamente en la agenda gubernamental. Esta lenta inserción frente a otras funciones públicas de gobierno puede verificarse en el hecho de que en la mayoría de los países aún falta por lograr una coordinación e integración efectiva de los objetivos de política ambiental junto al resto de políticas macro y sectoriales” (Lerda, Juan (et. al.), 2003:24).

La segunda razón es la poca legitimidad que tienen las instituciones que lideran este tema. Esto es causado por una afección característica de los países de América Latina y el Caribe. Según Medellín, las instituciones carecen de fuerza por la débil capacidad del Estado para gobernar tanto de forma territorial como en la parte institucional: “Las instituciones no son estables políticamente ni valoradas económica y socialmente.

Se hace referencia a los países cuya principal característica es la fragilidad e inestabilidad estatal y gubernativa. Aquí el Estado y el gobierno no son capaces de mantener la unidad del poder político institucionalizado, ni la unidad de acción de sus instituciones” (Medellín, 2004: 23 24). Las demandas de los actores sociales fluyen y las decisiones tomadas por el Estado son asumidas como producto de los intereses económicos de los monopolios, razón por la que es muy poco el respaldo que se recibe de la sociedad civil.

Al considerar estas dos razones, la política ambiental no tiene el respaldo requerido para que sea asumida como tal, lo que es visible en políticas como la de la conservación o la biodiversidad y la educación ambiental, entre otras. Su aplicación es de carácter moderado y cortoplacista. Una muestra de esta situación son las licencias otorgadas a empresas transnacionales o extranjeras para realizar procesos extractivos: a veces se cumplen con todos los requerimientos, pero son documentos maquillados y acoplados para que el estudio favorezca la ejecución del proyecto.

Esto sucede, porque quien realiza el Estudio de Impacto Ambiental es la entidad proponente que contrata a una empresa consultora para que elabore el documento (donde se establezca la viabilidad el proyecto) y el resultado sea el otorgamiento de la licencia ambiental. No

obstante, existen ocasiones en que los documentos no se encuentran completos y aun así, se da vía libre para la realización de la actividad económica. Lo anterior demuestra que la política de conservación pasa a un segundo plano, pues el interés económico gana importancia.

Esta política de conservación se ve truncada por los proyectos energéticos que se plantean como parte de la política de desarrollo. Así, los sistemas que se encuentran bajo la tutela de la política de biodiversidad, como es el caso de las áreas protegidas, entre otros, se encuentran amenazados por su propia fragilidad institucional y por la constante presión de la seguridad energética nacional.

Sistemas de áreas protegidas

Una línea de la política ambiental se refiere al establecimiento de áreas protegidas que contribuyan a mantener los ecosistemas primarios que son la fuente de vida de la civilización. Según la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales (UICN⁴), las áreas protegidas son definidas como: “A clearly defined geographical space, recognised, dedicated and managed, through legal or other effective means, to achieve the long-term conservation of nature with associated ecosystem services and cultural values”⁵ (Dudley, 2008:8). Dichas áreas por sus características particulares requieren de la protección gubernamental para garantizar la existencia y el cuidado de ecosistemas vulnerables y originarios. Para ello, es necesario contar con una política nacional efectiva, con instituciones fuertes y compromiso social donde la naturaleza sea la prioridad.

En América del Sur, la primera área protegida declarada fue el Parque Nacional Nahuel Huapi en 1907 en Argentina. Pero el auge de creación de áreas protegidas se da entre las décadas de los sesenta a los noventa, lo que ha llegado a cubrir en el 2011 aproximadamente el 13% del territorio suramericano, sin incluir las áreas protegidas costeras. Según la UICN, la tarea principal es ayudar a los países a promover la creación de áreas protegidas.

Para ello, esta entidad ha establecido tres elementos importantes. El primero comprende los principios rectores por los que se incluye un área dentro del sistema de la UICN; el segundo, se refiere a los tipos de administración que se pueden dar al interior de estas áreas; y el tercero, tiene que ver con las categorías existentes del sistema de la UICN, que la mayoría de los países han acogido como esquema para organizar el sistema nacional de áreas protegidas.

Nigel Dudley explica cuáles son los principios rectores que se fundamentan bajo un enunciado general que es el objetivo principal de todas las áreas: la conservación (Dudley, 2008:10); sin embargo, Castillo afirma que, cada área también tiene motivos diversos derivados de las

⁴ Esta entidad fue creada en 1948, luego de los funestos resultados de la II Guerra Mundial. Nació con el nombre de International Union for the Protection of Nature’ (IUPN), años más tarde, su nombre cambio al actual. Su presencia se encuentra en todo el mundo y garantiza el conocimiento y el apoyo internacional para el manejo de áreas protegidas.

⁵ “Un espacio geográfico claramente definido, reconocido, dedicado y administrado, a través de medios legales u otras medios efectivos para lograr a largo plazo la conservación de la naturaleza y los servicios ecosistémicos y valores culturales asociados” (Dudley, 2008: 8).

particularidades del lugar y los contextos específicos que determinan esas funciones (Castillo, 2007:6).

Tabla 1.

Principios de las áreas protegidas según la UICN

1	Las áreas protegidas serán consideradas así, siempre y cuando tengan como objetivo general la conservación de la naturaleza, aunque se reconoce que las áreas tienen objetivos regionales particulares, pero este no debe entrar en conflicto con la política de conservación, este principio de conservación debe ser la prioridad.
2	Cualquier actividad de explotación o práctica de desarrollo que afecte de manera negativa el ecosistema debe ser prevenida o eliminada.
3	La ubicación o selección de la categoría a la que pertenece cada área debe realizarse de acuerdo con el objetivo que persigue dicha área.
4	El sistema no debe ser jerárquico.
5	Todas las categorías responden a la conservación, sin embargo, algunos objetivos pueden variar de acuerdo con su contexto. No todas las categorías son aplicables en todas las situaciones.
6	Cualquier categoría puede coexistir con cualquier forma de gobernanza.
7	Existen diferentes enfoques de manejo y estos deben ser difundidos y promovidos.
8	Si los objetivos de un área protegida no coinciden con la categoría elegida, ésta última puede ser modificada.
9	Usualmente, las áreas protegidas contribuyen a aumentar el grado de recuperación de los ecosistemas protegidos.
10	Las categorías de áreas protegidas no deben ser usadas para desplazar o expulsar a los pobladores de esos territorios.

Fuente: Dudley, Unión Internacional de Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales UICN (2008).

Así, dentro del primer principio se acoge la afirmación de Castillo. También se reconoce que las categorías son una forma de clasificar las áreas según sus objetivos, e igualmente, se establece que los tipos de administración son independientes de las categorías.

Los tipos de gobernanza que propone la UICN son cuatro:

I. Por parte del gobierno.

II. Compartida.

III. Privada.

IV. Por parte de los pueblos indígenas y comunidades locales.

Según Jörg Elbers, a lo que se refiere este punto es sobre quién recae el tema administrativo de las áreas, son quienes toman las decisiones, la autoridad reconocida y la responsabilidad de las áreas específicas (Elbers, 2011: 26). En los países suramericanos, los cuatro modos son aplicados y hacen parte de los sistemas de información creados a nivel nacional.

Y finalmente, las categorías de clasificación que determinó el sistema de la UICN.

Tabla 2
Categorías de la UICN

Categoría		Descripción
Ia	Reserva Natural Estricta	Son áreas específicas para la preservación de los ecosistemas en donde la acción del hombre no debe tener ningún espacio de participación.
Ib	Área Natural Silvestre	Son áreas que no han sido modificadas y no ha existido intervención humana; sin embargo, se puede dejar para desarrollar actividades de investigación y de monitoreo.
II	Parque Nacional	Estas áreas son destinadas a la conservación y se propone mantener su estructura ecológica compatibilizándola con procesos educativos y recreativos.
III	Monumento Natural	Son áreas creadas para conservar zonas de una formación natural particular que contienen especies de flora y fauna endémicas. También se articulan con procesos de educación ambiental y recreación.
IV	Áreas de Manejo	Son zonas delimitadas en donde se realizan procesos específicos para mantener o cuidar una especie o hábitats de especies específicas. Éstas establecen lineamientos y requerimientos concretos y particulares según la especie o los hábitats de manejo; sin embargo, estos lineamientos no son un requisito para que un área sea incluida en esta categoría.
V	Paisaje terrestre y marino protegido	Estas zonas se caracterizan porque la interacción entre las personas y la naturaleza han generado espacios con valores biológicos, culturales, ecológicos o escénicos únicos. Por ello, se propone el proceso de conservación para garantizar la mantención de este espacio.
VI	Área protegida manejada	Son áreas en el que coexisten iniciativas de desarrollo sostenible y se mantienen las condiciones naturales del espacio definido. Así, el uso no industrial de los suelos es compatible con la conservación natural.

Fuente: Elaboración propia con información de Dudley Nigel (2008).

La mayoría de estas categorías son aplicadas a nivel nacional para el establecimiento de zonas que hacen parte de los sistemas de áreas protegidas. Pero ¿Qué son estos sistemas y qué función cumplen?

El sistema de áreas protegidas es el conjunto de todos los espacios destinados a la preservación, la conservación y el cuidado especial, tanto de la biodiversidad, como de los procesos culturales en su interior para garantizar su estado y los recursos que contiene. Así, el sistema, al estar legítimamente consolidado por la normatividad nacional, protege las áreas que se incluyen dentro de sí.

El propósito fundamental de los sistemas es garantizar el estado de conservación de cada una de las áreas declaradas como zonas protegidas por la ley. Igualmente cumple con unos objetivos específicos aplicados a todos los espacios incluidos, por ejemplo, restaurar los ecosistemas que han sido vulnerados, plantear alternativas para generar el desarrollo sostenible, promover los procesos educativos y de investigación enfocados a la responsabilidad ambiental y social, difundir la importancia de la conservación por medio de experiencias específicas constructivas y motivar a los habitantes vecinos y del área para que se apropien de sus espacios y los mantengan en buen estado para que generaciones futuras puedan aprovechar de los mismos recursos.

Estos objetivos generales responden a una política nacional ambiental que cada país ha creado según sus particularidades geográficas y a las demandas sociales sobre el cuidado del medio ambiente. Así, los tomadores de decisiones sobre las problemáticas de contaminación y de alerta temprana por el aumento del deterioro ambiental, crearon estos sistemas de áreas

protegidas para mitigar y frenar los daños ambientales causados por el desarrollo industrial. Según el ciclo de política, este proceso se encontraría en la fase tres, donde la decisión es tomada y se han establecido los métodos, los procedimientos y las acciones para ejecutar la política.

Una política nace a partir de la Cumbre de Río de Janeiro llevada a cabo en 1992. Con este evento se logra establecer una definición clara de lo que significa el desarrollo sostenible y se convierte en directriz que se incluye en los marcos normativos nacionales por medio de enmiendas, reformas e incluso redacciones nuevas de las cartas constitucionales. Con este nuevo horizonte, los países logran enfocar sus esfuerzos y orientar la política pública frente al manejo de los recursos naturales. Sin embargo, en varios casos, esta adhesión del concepto de desarrollo sostenible quedó en el papel.

Meriko menciona dos puntos determinantes. El primero expone la poca o nula relación de las políticas de medio ambiente con los otros sectores como la economía, lo que demuestra la desarticulación con la planeación nacional y lo referido a asumir las políticas ambientales como apagadoras de incendios. El segundo punto, se refiere a que, en efecto, la traducción de la política en las acciones no ha sido la más eficiente ni oportuna para garantizar el impacto positivo de la política (Meriko, 2011:205). A esto se le suma que las instituciones encargadas de ejecutar la política no tienen la fuerza ni el respaldo suficiente para que sus acciones tengan prioridad sobre otras decisiones estatales.

En realidad, las políticas públicas no deben tener jerarquías, pero si tienen que estar articuladas, lo que en el caso de la política de desarrollo y de ambiente no sucede. Esta compatibilización de políticas sería posible si se planteara la política de ambiente como parte esencial de la planificación nacional, así como lo es el componente económico, y de esta manera se podrían proponer cambios estructurales en los sectores económicos favoreciendo la aplicación real del desarrollo sostenible o sustentable (Meriko, 2011:205).

Uno de los elementos que podría abrir ese abanico de posibilidades para proponer formas y mecanismos de economía articulada son las estrategias de conservación y manejo de tierras derivadas de los modos dinámicos que se presentan en territorios indígenas (González y Arce, 2001: s/p). Lo que permitiría construir colectivamente los caminos para implementar procesos económicos que no reduzcan la capacidad de resiliencia⁶ de los ecosistemas y contribuyan al desarrollo de cada país.

No obstante, hay autores más pesimistas. “Algunos sugieren que la política de conservación centrada en las áreas protegidas lleva más rápido al proceso de deforestación y de creación de proyectos no sustentables en el resto de los suelos, incluso los adyacentes a las Áreas Protegidas” (Colchester, 2003: 24). Esto se fundamenta desde la experiencia de movilizaciones sociales para evitar la realización de proyectos en zonas de alta vulnerabilidad (Colchester, 2003: 24), e incluso de protestas realizadas para evitar la entrega de áreas de altos niveles de biodiversidad a proyectos de extracción minera que representan daños irreparables,

⁶ Se define como la capacidad de recuperarse de una especie o ecosistema luego de un evento de desastre natural o de explotación. También se asocia a la capacidad de regeneración de recursos naturales como el agua, el petróleo, etc.

tanto al suelo como al paisaje natural (Castelli, 2005:253). Los resultados son la protección de un área delimitada con estragos de manejo irresponsable en regiones vecinas sin ningún tipo de manejo sostenible y con impactos negativos ambientales.

A pesar de las experiencias negativas acontecidas en algunos lugares, la base de la política de conservación y su más eficiente programa es el sistema de áreas protegidas (CDEA, 1992: xiii). Ahora, si se tienen en cuenta el papel fundamental y estratégico de esta política de conservación o de biodiversidad, la pregunta que se hace Andrade es por qué no se ha realizado la evaluación y retroalimentación para verificar qué resultados positivos se han obtenido desde la creación de los sistemas (Andrade, 2007:1). Una evaluación que no se limite a determinar el número de hectáreas protegidas o el número de áreas declaradas. Se deben establecer criterios más profundos, medibles y tangibles para verificar la efectividad de esta política. Lo anterior significa que esta política está incompleta, porque no se ha aplicado la última fase del ciclo de política, por consiguiente, no se ha definido si la política se mantiene o se elimina.

Dos consecuencias de esta falta de evaluación inciden directamente en los sistemas. La primera es la disminución de los presupuestos destinados al mantenimiento de las áreas. Según Andrade, los vacíos presupuestales que experimentan los sistemas son llenados por entidades como las ONG ambientales, las organizaciones multilaterales y las internacionales (Andrade, 2007:2, OILWATCH, 2004: 20), lo que explica la falta de respaldo institucional y la promoción de programas de guarda parques voluntarios que se proponen como una forma de crear conciencia en los ciudadanos y ocultar el problema de base, esto es, el insuficiente o casi inexistente presupuesto para el personal de mantenimiento y técnico para garantizar el correcto manejo y cumplimiento de los objetivos generales y particulares.

La segunda consecuencia también se debe a un tema económico. Por los problemas de recursos económicos, algunas áreas son entregadas a administraciones privadas, porque no son auto-sostenibles. Al entregar a particulares las áreas que hacen parte de la responsabilidad del Estado, se reduce el tamaño de éste último y estas zonas son utilizadas para otros fines que en ocasiones chocan con el principio rector que es la conservación.

Pero el mayor de los obstáculos que encuentran estos sistemas es el establecimiento de una política energética que justifica la explotación en áreas protegidas cuando es de interés nacional. La política de conservación o biodiversidad se enfrenta a otra política que se le ha dado el valor agregado económico que logra jerarquizar las políticas que no deben ser jerarquizables.

Política Energética

El tema energético ha estado presente dentro de las políticas establecidas por el Estado. Anteriormente era incluido entre las políticas de desarrollo, porque hacía parte de la gestión de los procesos productivos; sin embargo, luego de la II Guerra Mundial, la preocupación mundial por el comercio de combustibles fósiles aumentó por dos razones principales: el creciente poder que derivó de la posesión de esta riqueza natural y la alerta de su agotamiento en un mediano plazo.

Desde los años veinte se han planteado acuerdos, sobre todo en los países árabes, que consisten en el control sobre la forma de la comercialización de los hidrocarburos en el mercado global. Varios acuerdos son los que se incluyen en la lista: Achnacarry⁷ (1928), Línea roja (1948), 50/50 (1948), en éste último se contó con la participación de Venezuela. Sumado a ello, la presencia de varios conflictos por intereses energéticos, como el caso del Canal de Suez en 1956, generó un fuerte impacto en la economía francesa e inglesa por la reducción de sus suministros energéticos. En el año 1960 se creó un acuerdo de carácter internacional que en la actualidad tiene vigencia: la Organización de los Países Petroleros (OPEP⁸). Su objetivo principal es controlar los precios y las cuotas de exportación de petróleo para generar un mercado estable en beneficio de los países exportadores de hidrocarburos (Fontaine, 2010:128).

Esta organización cuenta con tres características que le ha permitido mantenerse a través de los años: poder de decisión, respaldo para la aplicación de sus acuerdos y capacidad operativa. Esta institución tiene el control del 70% de las reservas de petróleo, ya que sus miembros son los países con mayores reservas en el mundo; el 60% de las exportaciones del crudo se realizan por medio de las tarifas asignadas por esta instancia; y el 40% de la producción mundial de petróleo es generada por empresas que pertenecen a los países miembros (Fontaine, 2010:125).

La política energética se concentró en el régimen que estableció la OPEP; aunque el control que ejerce esta organización en ocasiones ha complicado más los desacuerdos y ha tomado parte en los conflictos. Esta situación se reflejó en los dos choques petroleros experimentados en la década del setenta⁹. Este período caracterizado por conflictos fue lo que permitió que las economías latinoamericanas tuvieran un boom petrolero gracias a la búsqueda de mercados alternos a los de la OPEP y los países árabes. El ingreso del capital obtenido por la bonanza petrolera en Suramérica no fue reinvertido en el sector productivo ni en la búsqueda de energías alternativas (Naranjo, 2007:122), lo que llevó a un desequilibrio económico en las

⁷ Luego de la división de la empresa petrolera estadounidense Standard Oil en varias sociedades, entre las que se destacaron tres (Standard Oil of New Jersey, Standard Oil of New York y Standard Oil of California), además de otras cuatro empresas de origen estadounidense y europeo, se inició el monopolio de las operaciones “upstream” (exploración y explotación), se firmó este acuerdo y se estableció que el precio del petróleo era el determinado en el Golfo de México, incluyendo el precio de transporte (Fontaine, 2010: 139).

⁸ Los países que son miembros son: Kuwait, Irán, Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos, Nigeria y Venezuela.

⁹ El primer conflicto sucede en 1967 cuando Israel ataca a Egipto, invadiendo territorio árabes (en parte como reavivación del conflicto sobre el Canal de Suez) y se presenta la guerra de los Seis Días donde intervino la ONU. En los años siguientes, Arabia Saudita se sumó en la guerra del Yom Kipur en 1973 que se generó con el propósito de recuperar los territorios ocupados por Israel años atrás. La OPEP, por la presión de Arabia Saudita – país que posee una alta capacidad de producción de petróleo, lo que lo convierte en un actor clave con mucho peso dentro de la OPEP-, realiza un embargo petrolero a los países que apoyaron a Israel (EEUU, África del Sur, Países Bajos, Portugal y Mozambique). Este embargo produjo alzas en los precios del combustible lo que desencadenó impactos negativos para los países importadores de petróleo.

El segundo conflicto sucede en 1979 cuando los fundamentalistas islámicos (Chiitas) en Irán reclamaban un tipo de gobierno diferente, lo que desencadenó una guerra civil al interior del país. Este conflicto se difundió y alcanzó a los kurdos en Irak. Históricamente estos países han tenido diferencias históricas fuertes que se reactivaron a raíz de esta situación. Irak declaró la guerra a Irán e Israel aprovechó y atacó de sorpresa una refinería en Irán. Nuevamente aumenta el precio del petróleo y genera inestabilidad en la oferta y la demanda.

economías del tercer mundo. Esta situación demostró la fuerte dependencia que se generó hacia el petróleo, así como el uso indiscriminado y las consecuencias ambientales que dejan las actividades de exploración y explotación, generando la inestabilidad, tanto de la OPEP por su incapacidad de controlar el mercado y por manejar las cuotas de producción de los países miembros según sus intereses, como de las empresas privadas con su avidez en las negociaciones en upstream como downstream.

Con esta condición, los precios fueron más volátiles y se aumentaba la dependencia hacia los países petroleros, en consecuencia, el paradigma energético basado en el petróleo tenía que cambiar. Según Helm, el cambio se presenta en dos dimensiones: la estructural y en los cambios de los objetivos políticos en las décadas de los ochenta y noventa (Helm, 2007: 12).

En la dimensión estructural, Helm menciona que se rompe el lazo entre el crecimiento económico y la demanda energética por medio de tres componentes importantes: el cambio en la infraestructura para la generación de energía, los avances tecnológicos en materia de desarrollo limpio y la concentración de combustibles fósiles en nuevas manos. Todo esto está llevando a los países a diversificar su matriz energética, lo que favorece la reducción de emisiones de CO₂ (Helm, 2007: 14). Dichos cambios permitieron que el tema energético cada vez fuera adquiriendo mayor importancia dentro de las discusiones políticas nacionales. Así fue creciendo el nuevo paradigma de la seguridad energética que pretende garantizar el suministro de energía para que el sistema productivo no se afecte por las inestabilidades políticas o económicas internacionales.

La segunda dimensión se refiere al cambio de los objetivos políticos. El tema de la seguridad del suministro energético llegó a consolidarse como punto estratégico y de interés nacional en la agenda política (Helm, 2007: 16) por dos razones: primero, la coyuntura política del Medio Oriente no era muy estable y casi todos los países son dependientes del petróleo y éste estaba concentrado en los países árabes. Así, las políticas energéticas se apoyaron en el mercado y abrieron paso a las políticas neoliberales de privatización, liberalización comercial y competitividad, lo que llevó al establecimiento de los precios (Helm, 2007: 16).

Las políticas neoliberales que se aplicaron en los países del tercer mundo por medio de los lineamientos sugeridos por el Consenso de Washington fueron un soporte más y condujeron a la privatización en el campo energético. Esto fue experimentado sobre todo en la privatización de las empresas de servicios públicos de energía, agua, teléfono, además de la privatización de las empresas petroleras estatales. Toda esta acción puede ser considerada como una muestra del proceso de reducción del Estado.

La segunda razón es la preocupación que se presentó en torno al tema del cambio climático. Durante esos años aparecieron elementos que profundizaron las inquietudes sobre la incidencia de las actividades del hombre en la naturaleza como el caso del Informe Brundtland (1982), la realización de eventos como la Cumbre de Río de Janeiro (1992) y la creación de acuerdos como el Convenio de Diversidad Biológica (1992) y el Protocolo de Kioto para la reducción de las emisiones de CO₂ (1997).

De esta manera, el paradigma energético, que tiene como punto fundamental garantizar el suministro energético a precios accesibles para que permitan el crecimiento económico

(Obando, 2008:118), cambió y llegó a consolidarse entre los temas prioritarios de la agenda política tanto nacional como internacional. A pesar de lograr tan importante grado, continua la desarticulación con las demás políticas y esta política en especial, no debe ser paralela a los otros temas prioritarios, debe estar articulada con las políticas de desarrollo económico, con las políticas de conservación, con las políticas de derechos humanos (CADESYC, 2011:3), e incluso, con las políticas educativas para concientizar desde la escuela, con la cultura etc.

Por consiguiente, las políticas energéticas no sólo deben concentrarse en la seguridad del suministro energético, además se debe analizar su impacto y su relación con los otros renglones de las economías; pero de manera especial el tema de la regulación de las actividades requeridas para garantizar el flujo energético. Estas actividades, en la mayoría de los países de Suramérica, están basadas en el extractivismo, que soporta y justifica la política energética actual de la matriz energética que, en teoría, ha buscado diversificarla, pero en realidad, según Rico, “no se está atacando de manera estructural el diseño económico de los países latinoamericanos que son países cuyo desarrollo está sustentado básicamente en la producción y exportación de materias primas: gas, petróleo, cobre, otros productos minerales, granos, etc.” (Rico, 2008:79).

Así, las políticas energéticas tienen que encontrar una alternativa al extractivismo o neo extractivismo que en realidad permita la identificación y el uso de energías alternativas que reduzcan el impacto de la Humanidad en el planeta.

Extractivismo

Los países del “tercer mundo”, entre los que se encuentran los países suramericanos, tienen una economía basada en la exportación de bienes primarios que consiste principalmente en la explotación de recursos naturales, algunos de ellos se procesan para obtener otros productos primarios o simplemente se exporta como commodities. A esto se le denomina extractivismo (Gudynas y Alayza, 2012:237).

Esta actividad se ha practicado por varios siglos con poco o ningún control, razón por la cual se presentan problemas en la actualidad por la escasez de algunos de los bienes explotados. Además, porque el extractivismo es, de hecho, una de las actividades económicas más importantes y bien remuneradas en el mercado global, porque todos los países del mundo, tanto pobres como ricos, requieren de la materia prima (recursos naturales y bienes primarios) para que su sistema productivo funcione. Así, los países que se caracterizan por ser industrializados requieren de la energía y los componentes para desarrollar sus manufacturas y los países exportadores necesitan comercializar sus productos, porque son la base de sus economías. A primera vista la situación es sencilla y no genera complicaciones; pero existen cuatro elementos que complejizan esta relación.

El primero de ellos es lo que Acosta denomina “la maldición de la abundancia”, se refiere a la condición a la que se enfrentan los países exportadores de materia prima. Esta condición se caracteriza por varios síntomas:

a) Cuando un país explota un recurso, ya sea agroforestal o recursos naturales, y el ritmo de la actividad extractiva supera la capacidad de resiliencia que tiene el ecosistema para generar nuevamente el bien explotado.

b) La dependencia económica sobre la actividad extractiva de un bien primario se conoce como la “enfermedad holandesa” porque, al presentarse un boom del bien explotado el ingreso proveniente de la negociación del producto hace que los precios sean variables, lo que conduce al Estado exportador a distribuir de manera no planeada el beneficio obtenido, que generalmente se dirige al sector correspondiente en detrimento de los otros sectores económicos. De esta manera, no se promueve la inversión en otras actividades industriales que soportarían la economía para evitar crisis cuando el boom se acabe.

c) Por la relación entre lo que se exporta e importa. Mientras que el país exportador entrega sus bienes primarios, tiene que importar productos ya finalizados y su ganancia en la exportación la pierde en la importación de múltiples productos más costosos, derivados de la materia prima que exportó. Su riqueza se diezma.

d) El sistema productivo de un país exportador difícilmente está articulado. No existen los encadenamientos productivos que permitirían un desarrollo industrial, y por lo tanto, un crecimiento económico real.

e) La volatilidad de los precios de los bienes primarios. Según la oferta y la demanda, los precios cambian, en consecuencia, es una dependencia a la cotización de los bienes primarios en el mercado global (Acosta 2011: 5-6).

El segundo elemento se refiere al paradigma de la seguridad energética. Dentro de la agenda política de un país, uno de los principales puntos, incluso después de la defensa nacional, es garantizar la energía para que el sistema productivo funcione. Las políticas de Estado se orientan a conseguir la materia prima y los hidrocarburos que mantengan el país y su economía en movimiento.

Un país exportador de materia prima está adquiriendo el capital que le permite importar los productos finales para ser consumidos; en cambio, los países importadores de bienes primarios consiguen la materia prima para que su economía crezca. En pocas palabras, mientras que los primeros subsisten, los últimos producen. Esta relación se dificulta aún más si le sumamos que con el desarrollo y el avance de la tecnología los requerimientos de materia prima han aumentado y evolucionado, así como los esfuerzos por encontrar la materia prima.

En el tercer elemento se mencionan algunas de las consecuencias del extractivismo. Si se tiene en cuenta que esta actividad se ha realizado desde hace mucho tiempo, cabe reconocer que sólo desde la industrialización es que esta actividad tiene una aceleración incontrolable que ni los marcos normativos nacionales, acuerdos internacionales y desastres ambientales, han logrado contener.

Estas consecuencias se pueden observar a partir de varios componentes:

a) La primera cumbre realizada en Estocolmo (1972) aborda el tema del deterioro ambiental y la necesidad de establecer controles para las actividades económicas, porque son la causa principal de contaminación. A pesar de la firma de acuerdos vinculantes o no, aun así, los

cambios estructurales en el modelo de desarrollo no son realizados y las medidas tomadas son para mitigar los daños más no para evitarlos.

b) Existe una presión de los países industrializados sobre los países exportadores de bienes primarios para continuar con los procesos de explotación (Acosta, 2011: 11).

c) Los costos ambientales por las pérdidas de biodiversidad son asumidos por los Estados subdesarrollados (Gudynas, 2009b: 204), ya que son entendidos como consecuencia de la actividad, en consecuencia, debe ser asumido por el país explotador no por el comprador:

“Como en épocas pretéritas, el grueso del beneficio de esta orientación económica va a las economías ricas, importadoras de Naturaleza, que sacan un provecho mayor procesándola y comercializándola en forma de productos terminados. Mientras tanto los países exportadores de bienes primarios, que reciben una mínima participación de la renta minera o petrolera, son los que cargan con el peso de los pasivos ambientales y sociales” (Acosta, 2011:14).

d) El deterioro de los ecosistemas de los países y el aumento de los riesgos de desastres ambientales por los procedimientos irregulares de explotación.

e) El impacto local de las actividades extractivas. A pesar de la existencia de marcos y reglamentaciones que regulan las actividades, se ha logrado establecer, con experiencias en la región (Acosta 2011, Gudynas 2009b), que esta actividad trae impactos sociales y ambientales fuertes, y en definitiva, ninguna actividad extractiva es sustentable (Acosta, 2011:4).

El último elemento corresponde a la herencia de la Ilustración, en el nacimiento del predominio de la razón. Como parte del proceso de posicionamiento del hombre en el centro del saber, arrebatándole el puesto a Dios, se dispuso a encontrar la explicación y la justificación de todos los fenómenos existentes en su mundo. Bacon afirma en su texto *Novum Organum* que había que torturar a la naturaleza para extraerle sus más profundos secretos (Bacon, 2004: 6), lo que llevó a entender la naturaleza como el medio para lograr el conocimiento y el poder que se derivaba de poseerla. Estos elementos complejizan la relación inicial de intercambio de materia prima y capital.

Otra de las ideas que es producto de la modernidad tiene que ver con el principio del progreso continuo que se soporta en el precepto de la existencia permanente de la naturaleza (Gudynas, 2009b: 219), el crecimiento económico y en el marco de un sistema económico que se mantiene por más de dos centurias.

Desde la década de 1960 se han generado múltiples críticas y movimientos que buscan alternativas a ese sistema capitalista, a este creciente grupo se le conoce como “la izquierda” y sus críticas siempre han estado en oposición a las medidas políticas, reglamentos e incluso algunas instituciones que se han erigido para mantener en funcionamiento el sistema. A pesar de esta posición radical, es sorprendente que a la llegada del poder de estas corrientes políticas, las actividades extractivas se mantienen como renglón económico importante.

En Suramérica se ha aumentado la presencia de gobiernos progresistas que mantienen la política extractiva, a lo que Gudynas y otros autores han denominado neo-extractivismo (Gudynas, 2009b, Acosta, 2011). Según estos autores, ambos fenómenos (extractivismo y neo

extractivismo) tienen las mismas bases; sin embargo, existen unos elementos caracterizadores. Las principales distinciones las realiza Gudynas estableciendo diez puntos concretos:

Tabla 3

Distinciones entre extractivismo y neo-extractivismo

1	La creencia del papel determinante que ejerce la extracción y explotación en el modelo de desarrollo aumenta en el neoextractivismo.
2	La tendencia política de izquierda avala y promueve los sectores extractivistas.
3	Mientras que el extractivismo anterior redujo el Estado por su marco neoliberal, con el neoextractivismo la regulación estatal aumentó y llegó hasta la renegociación de los contratos de concesión para la explotación, incluso en la reforma de las estructuras de las empresas estatales específicas del sector extractivo.
4	La creciente premisa de ingreso al mercado global por medio de las ventajas comparativas y la dependencia al mercado global para la oferta y demanda de los bienes primarios exportados.
5	Problemas de administración territorial, ya que se desarrollan enclaves extractivos que evitan otras funcionalidades del territorio e inciden en el futuro de las comunidades aledañas y condenan a un sólo futuro y tipo de desarrollo.
6	El neoextractivismo se concentra en generar mayores ganancias, lo que hace a un país más competente, por ello, entre mayor sea la externalización de los impactos ambientales, mayor será la ganancia.
7	Incremento de los impactos negativos tanto ambientales como sociales producto de la actividad extractiva.
8	En el neoextractivismo, el Estado reinvierte las ganancias obtenidas de la explotación, pero no en encadenamientos productivos ni en el desarrollo de otros renglones económicos.
9	Se cree falsamente en la teoría que esta actividad económica contribuirá a erradicar la pobreza.
10	Se cree que el desarrollo es posible a partir de la mezcla entre las políticas neoliberales y las del proteccionismo.

Fuente: Elaboración propia con datos de Gudynas, Eduardo (2009b).

Por lo anterior, parte de la política energética de Suramérica responde a esta tendencia progresista que está ejecutando actividades características del capitalismo, pero modificadas en cierto nivel con aditamentos de una política proteccionista que hace que el extractivismo clásico tenga un carácter social. Es sorprende que los gobernantes suramericanos reconozcan que es necesario este renglón económico al no encontrar alternativas energéticas que reemplacen las fuentes tradicionales. Por ello, al momento de hablar de integración entre los países suramericanos, la política energética se convierte en un punto indiscutible, porque se mantiene la idea de la extracción de bienes primarios, a pesar de tener diferencias sustanciales en las políticas económicas, sociales, ambientales, incluso en contextos políticos.

Integración Suramericana

En la historia de los países latinoamericanos ha estado latente la idea de integrar los pueblos bajo los mismos principios regentes sin llegar a ser un imperio impositivo, sino la unión de nacionalidades que superaran la presencia de fuerzas colonizadoras extranjeras. Esta idea tomó mayor fuerza después de los múltiples conflictos políticos y económicos experimentados durante el siglo XX y por la existencia de varios ejemplos de integración regional, las naciones suramericanas creyeron nuevamente en que la idea sí es realizable.

Así, varias iniciativas han sido puestas sobre las mesas de discusiones políticas suramericanas, e incluso americanas, lo que dio como resultado la implementación de varias de estas estrategias encabezadas por diferentes países. Experiencias como el Pacto Andino (ahora renovado en la Comunidad Andina), Mercosur, CARICOM, TLC, entre otros menos populares, se experimentan desde la década de 1960 hasta la actualidad.

La principal característica que comparten la mayoría de las iniciativas de integración regional en el territorio suramericano es el tema principal y el objetivo general: acuerdos de carácter económico. La funcionalidad de estos acuerdos coincide en temas económicos y financieros como el establecimiento de preferencias arancelarias, cooperación para la inversión extranjera e instancias de resolución de conflictos económicos entre miembros participantes de cada acuerdo.

Las diferentes experiencias han mostrado que hay temas en los que no se puede discutir, porque son de interés nacional, cuestiones que corresponden a cada Estado, ya que los temas políticos son puntos álgidos y de larga discusión:

“Lo que realmente preocupa y es objeto de polémicas internas en cada país son las cesiones de soberanía a favor de las instituciones comunitarias, el nuevo balance de poder resultante de la integración, el ritmo de aceleración hacia la constitución de un sistema federativo, la preservación de la autonomía nacional en el sensible campo de la seguridad interna y la independencia, o pérdida de ella, en el manejo de los asuntos exteriores” (Magariños, 2000: 34).

Estas iniciativas tienen como objetivo facilitar el intercambio entre los participantes. Pero en el año 2000 hubo una ruptura en la forma de plantear la integración de los países. Según Dàbene, la integración regional experimentada en Suramérica se presentó en cuatro olas (Dàbene, 2009: 12). Durante las primeras tres olas, la característica fue iniciar los procesos con una integración de carácter económico a la que seguiría la integración física y por último la política. La última ola rompe con el paradigma liberal¹⁰ y plantea el orden inverso: primero la iniciativa física, luego la política y por último la económica. Así nace la iniciativa de Integración de Infraestructura Regional de Sur América (IIRSA), aprobada en la I Cumbre de Países Suramericanos llevada a cabo entre agosto y septiembre del 2000.

Esta iniciativa centró la atención de los mandatarios en puntos de suma importancia para el desarrollo nacional y que a la vez no generaron discusión política, puesto que eran cuestiones que han permanecido durante décadas en las agendas políticas nacionales. Estos temas se convirtieron en los puntos claves y en el medio por el que las voluntades de los Estados coincidieron.

De este modo, los proponentes de IIRSA expusieron los tres campos de acción que permitirían facilitar los medios físicos para lograr el avance en materia de intercambio comercial regional. Los tres campos son la infraestructura física (vías, puertos, aeropuertos, pasos de frontera, medios de transporte, etc.), las telecomunicaciones (internet, líneas telefónicas, radio,

¹⁰ Es aquél que considera a la integración como una etapa más de un proceso comercial que empieza con la reducción arancelaria, la búsqueda de un mercado común, de una unión aduanera para luego generar procesos de complementación económica, política y social (Jaramillo, 2008:17).

televisión, etc.) y la interconexión energética (líneas de conexión eléctrica, gasoductos, oleoductos, represas, etc.), con lo que se superarían los profundos problemas y las deficiencias existentes en el territorio suramericano que impedirían una integración económica.

“A pesar de que el desarrollo de más integración física no se traduce instantáneamente en más intercambio comercial o el equilibrio regional, es posible indicar que la integración física contribuiría a reducir la fragmentación territorial y profundizar la interdependencia, para así incrementar la "demanda de integración” (BID, CAF, FONPLATA, 2010:7).

Estos temas evitaron que asuntos como la cesión de derechos de soberanía o seguridad nacional, que son asuntos espinosos en temas de integración regional, fueran una barrera en el primer paso. Por ello estos temas no hicieron parte de IIRSA. Así mismo, esta iniciativa carecía de horizonte político, por consiguiente, tenía un carácter ambiguo, lo que significó un peligro por lo incierto de los intereses a los que podía responder: tanto a los inversionistas extranjeros, como a las instituciones financieras internacionales, los Estados o las empresas privadas.

La cuestión es que toda iniciativa de unificación por más apolítica que pretenda ser, tiene un fin político último, ya que “la integración es un proyecto político estratégico, no sólo un proceso económico y comercial. Debe ser una tarea del Estado exenta de cualquier forma de ideologización o liderazgos excluyentes” (Altmann y Rojas, 2008: 15); sin embargo, el Estado tampoco es una entidad apolítica, por el contrario, sus decisiones, acciones y actores tienen una carga política que responde a sus propios intereses. Entonces cualquier propuesta de integración debe tener su trasfondo y horizonte político definido.

En años posteriores, este tema de la ambigüedad fue superado cuando en el 2004, durante la III Cumbre Suramericana, se creó la Comunidad Suramericana de Naciones (que años después (2007) fue renombrada como la Unión de Naciones Suramericanas -UNASUR), porque esta nueva iniciativa abrazó a IIRSA en el año 2010, la cumplía diez años de ejecución, por medio del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) que apropió los proyectos para darle el soporte institucional y político al proceso de integración.

IIRSA-UNASUR

IIRSA es el primer paso contundente en temas energéticos en Suramérica. Esta iniciativa fue la apertura a otras propuestas más específicas que implicaron temas de seguridad energética por abastecimiento de hidrocarburos como el caso de PETROCARIBE¹¹.

Los proponentes del IIRSA fueron el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo Financiero para el Desarrollo para la

¹¹ Esta iniciativa hace parte del gran proyecto que es PetroAmerica, una política de seguridad energética que logra establecer intercambios entre países exportadores de petróleo y los consumidores de combustibles fósiles en la región. Para el caso de PetroCaribe, se establece el 29 de junio de 2005 el acuerdo entre catorce países del Caribe, incluyendo a Suriname y Guyana y excepto a Trinidad y Tobago, donde se compromete la entrega de petróleo con precios subsidiados por Venezuela a dichos países (Obando, 2008: 124).

Cuenca del Río de la Plata (FONPLATA), quienes diseñaron la iniciativa a partir de varios principios fundamentales, uno de tales, el Regionalismo Abierto, que planteó la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en la década de 1990. Esta idea consiste en la apertura económica y la promoción a la libre competencia de los mercados con un componente de integración económica entre países que compartan características y que les permita consolidarse como un bloque económico (Gudynas, 2005: 1). Así, el propósito del regionalismo abierto es promover la comunicación y los acuerdos comerciales entre países vecinos para regionalizar la economía y lograr la inserción al mercado global, lo que estaría apoyado por las políticas neoliberales (Gudynas, 2005: 2) promulgadas por medio del Consenso de Washington en la misma década.

Los proponentes de IIRSA tomaron esta idea de desarrollo y explicaron la necesidad de facilitar la comunicación entre los países suramericanos. De allí la importancia de generar las condiciones físicas que posibilitarán el intercambio comercial que desembocaría en el desarrollo regional. La iniciativa encontró la justificación para convertirse en prioridad nacional, en consecuencia, de ejecución inmediata. Los proyectos prioritarios obtuvieron el aval estatal para iniciar las obras respectivas y el capital necesario que provenían de los presupuestos nacionales, de la financiación obtenida con los mismos proponentes de la iniciativa y la participación de capital privado.

La iniciativa tuvo el apoyo necesario y se consolidó. Así, se propuso la Agenda de Implementación Consensuada, AIC (2005 - 2010), en la que se desglosó las fichas técnicas de 31 proyectos a los que se les otorgó mayor atención por su carácter estratégico. La implementación se inició y en el informe del 2010 se estableció el siguiente estado en el cumplimiento de las metas propuestas:

Tabla 4.

Relación de estado de proyectos de la AIC 2005 – 2010.

Etapas	Número de proyectos	Porcentaje
Perfil	2	6,5%
Pre-Ejecución	8	25,8%
Ejecución	19	61,2%
Concluidos	2	6,5%
Total	31	100%

Fuente: Elaboración propia en base a los datos de Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana, (2011).

Pese a no contar con el suficiente soporte institucional, ni político, IIRSA terminó el 6% de los proyectos y dejó más de la mitad de los proyectos en ejecución llegando a cumplir casi el 70% de los proyectos planteados en la AIC en el término de cinco años.

“[...] llama poderosamente la atención el hecho de que IIRSA haya podido realizar sus trabajos con un mínimo grado de institucionalidad y en ausencia de un esquema compacto de integración regional, es decir, que haya podido llevar a cabo una agenda de proyectos de desarrollo de infraestructura física, a pesar de las condiciones cambiantes del contexto general de integración de la región” (Carciofi (2007) en CAF, 2009:236).

IIRSA tuvo un impacto profundo en las normativas de los países con una sorprendente dosis de invisibilidad. Los países crearon y adoptaron múltiples ordenamientos jurídicos que permitieron la participación privada en la ejecución de las obras públicas que son competencia del Estado. Esto demostró el carácter neoliberal por la tendencia a quitarle o delegarle a terceros las responsabilidades del Estado.

Las regulaciones normativas fueron modificadas incluso desde las mismas constituciones nacionales que, aprovechando algunos cambios estructurales, se incluyeron este tipo de normas que permitieron la participación privada, tanto en la parte de construcción como en la gestión administrativa. Así, la apertura al capital privado, otro elemento característico del neoliberalismo, y la promoción a la libre competencia da como resultado un desarrollo regional hacia afuera que pretende colocar todas las ventajas comparativas en el mercado global, lo que hace que las iniciativas locales pierdan apoyo.

Otro punto que se destaca dentro de IIRSA es la propuesta de interconexión energética. En décadas anteriores a la firma de IIRSA se realizaron varias negociaciones para comercializar energía eléctrica por medio de acuerdos binacionales como en el caso de Colombia y Ecuador o Ecuador y Perú, que buscaron satisfacer las demandas energéticas nacionales; no obstante, la iniciativa de integración energética es la primera en su categoría en Suramérica por plantear concretamente la necesidad de la interconexión para garantizar la seguridad energética y comercial de los países de Suramérica.

Lo anterior es una situación que preocupa, porque dentro de esta iniciativa se procura la explotación de recursos naturales para garantizar el suministro energético y algo de ganancia económica por su negociación; sin embargo, no se valora, ni se considera reevaluar el tipo de desarrollo o la creación de una alternativa energética. Por el contrario, se propone la forma de facilitar su explotación, comercialización y distribución.

“[...] este panorama de avances y logros de la integración energética de América Latina y el Caribe no nos impide insistir en la reflexión necesaria acerca de los riesgos de un desarrollo basado en un consumo creciente de energía. Insistimos en que la búsqueda de la superación de los déficits energéticos de los países de la región debe ir acompañada de la necesidad de actuar con criterios de alta racionalidad energética, se requiere promover los usos más adecuados para cada combustible. (Hernández, 2009: 345)

Quizá con la inserción de nuevos marcos normativos que propongan nuevos trasfondos políticos o de derechos, pueda que la concepción de crecimiento económico y desarrollo sostenible sea repensada en función de las particularidades regionales y de las potencialidades de cada Estado. Para ello, las voluntades políticas juegan el rol más importante dentro de la estructuración del proceso de integración, como lo menciona la CAF:

“Las tareas necesarias para consolidar la infraestructura física para la integración regional no surgen de manera espontánea. Se requiere, por una parte, la visión y la voluntad política de pueblos y líderes suramericanos, y por otra, instituciones regionales con la capacidad y el compromiso para impulsar los procesos de integración regional en sus múltiples dimensiones” (CAF, 2000: 9).

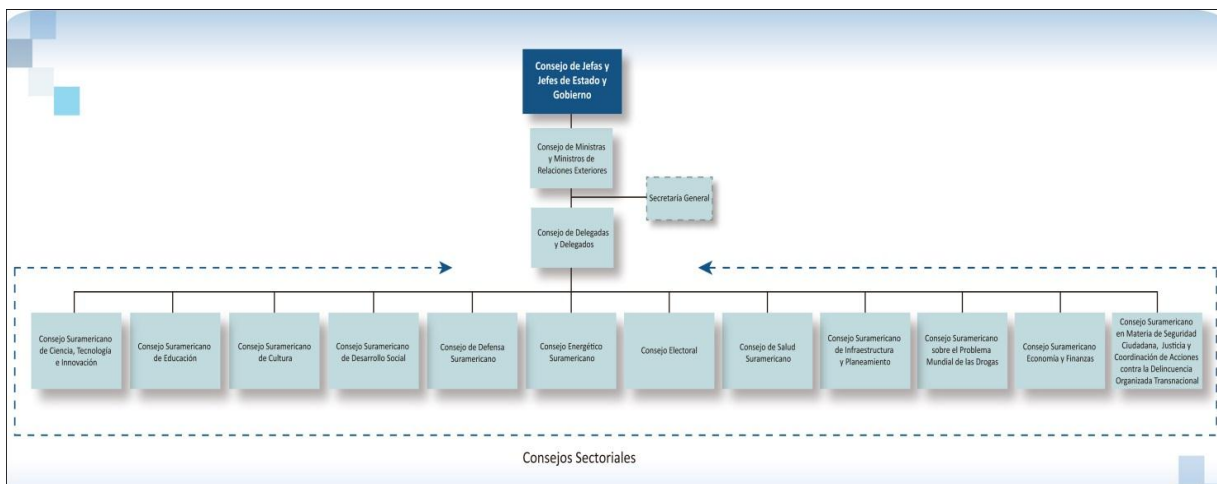
UNASUR le da ese soporte institucional que le hacía falta a IIRSA. Prepara a los países para la segunda fase de aplicación de la integración regional que requiere de mayor respaldo estatal. La primera etapa se concentró en la ejecución de obras que requerían las modificaciones normativas para su implementación. La siguiente etapa planea profundizar y realizar proyectos que van más allá de la simple adecuación física de vías, aeropuertos y puertos.

La iniciativa de UNASUR es otra propuesta que rompe con el paradigma liberal. Esta integración se propone desde los temas que han sido tratados como asuntos de poca importancia. Estos temas se han convertido en la bandera de UNASUR y a partir de ellos se han ido configurando las instancias institucionales para darle peso al proceso de integración. Así, la salud, el desarrollo social, la infraestructura y la planeación, la educación, la cultura, la ciencia, la tecnología, los narcóticos, la defensa, la economía, las finanzas, la energía y, finalmente, el tema electoral son los tópicos que permiten la creación de cada uno de los concejos sectoriales dentro de la estructura de UNASUR.

La integración planteada por UNASUR propone tener en cuenta los temas que siempre han estado en segunda línea de discusión e incluye los temas intocables en las tres primeras olas de integración. El propósito se convierte en unificar políticas, marcos normativos y proyectos que permitan superar los temas cuellos de botella que obstaculizaron los procesos precedentes. De esta manera, el impacto de esta propuesta es fundamental, porque concentra su desarrollo en las voluntades políticas de los países participantes, lo que permite lograr acuerdos vinculantes que obligan a los Estados a realizar las gestiones correspondientes para cumplir las disposiciones. UNASUR se convierte en la macroestructura con carácter institucional que poco a poco va incluyendo los temas sociales nunca tratados con profundidad y la especificidad necesaria; por lo tanto, UNASUR también es única en su categoría.

Gráfico 1.

Estructura de UNASUR



Fuente: Instituto Suramericano de Gobierno en Salud. UNASUR. Disponible en: http://www.isags-unasul.org/media/image/org4_espanhol%20copiar.jpg (s/f).

Durante la primera década del siglo XXI se logró la consolidación del proceso luego de varios años de gestión. Posteriormente, se firma, en el 2008, el Tratado Constitutivo que le da forma oficial e institucional a UNASUR. De allí su proceso avanzó, ya que atrapó y modeló cada uno de los temas estratégicos, como es el caso de la energía. Curiosamente, un año antes se creó el Consejo Energético Suramericano con tres propósitos fundamentales: primero, establecer los lineamientos de la Estrategia Energética Suramericana; segundo, el plan de acción para la integración energética suramericana; y tercero, la elaboración del Tratado Energético Suramericano (TES) (www.unasursg.org).

Como parte de la estrategia energética suramericana, IIRSA se empezó a diluir y dio sus avances como precedentes a la segunda etapa de ejecución que busca profundizar más la interconexión entre los países miembros de UNASUR. Lo sorprendente es que IIRSA, teniendo como interés la interconexión energética, fue apropiada por otra instancia diferente del Consejo Energético Suramericano que es el Consejo de Infraestructura y Planeación (COSIPLAN). Éste construyó la Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración (API) que mantiene el esquema de IIRSA. Son 31 proyectos repartidos por todo el territorio suramericano que se proponen ejecutar durante el período 2012 - 2022. Este concejo, que fue creado en la tercera cumbre de UNASUR realizada en el año 2009, tiene como función el análisis estratégico y los debates políticos que se generan en torno al proceso de integración regional de Suramérica.

A pesar de la adopción de IIRSA dentro de los planteamientos del COSIPLAN y la evolución de la AIC en la API, que se mantiene con el propósito de la interconexión física y energética de los países suramericanos, se creó el Consejo Energético Suramericano por medio del cual se discuten y se establecen las políticas energéticas para el subcontinente.

Consejo Energético Suramericano

En el año 2007, en la Isla Margarita, se llevó a cabo la segunda reunión extraordinaria de la Comunidad Suramericana de Naciones, cuyo evento dio como resultado tres elementos importantes y determinantes para el proceso de integración de América del Sur. El primero de ellos fue el cambio de nombre de Comunidad Suramericana de Naciones (CSN) a la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR); el segundo punto se refiere a la realización de la I Cumbre Energética Suramericana liderada por los ministros de minas y de energía, entre otros, como delegados representantes. Y finalmente, la creación del Consejo Energético Suramericano (CES).

1. Parte de la estrategia política del gobierno venezolano consistía en impedir que siguiera en aumento el liderazgo regional que desarrolla Brasil, debido a su amplia capacidad industrial y de riqueza en recursos naturales. Una de las formas que encontró el presidente Hugo Chávez, menciona Malamud, fue la de modificar el nombre del CSN a UNASUR (Malamud, 2007). La justificación que se dio para este cambio fue el enfoque del proceso de integración. Mientras que el CSN promovía la articulación de políticas económicas y financieras, UNASUR planteó la necesidad de incluir de los temas sociales, culturales,

entre otros, dentro del proceso integracionista (Malamud, 2007:19). Así, la propuesta tuvo el componente innovador.

2. El propósito de la I Cumbre Energética fue lograr un acuerdo entre los ministros de minas y de energía que se materializaría en una declaratoria en la que se establecían compromisos entre los países. Este documento debía ser enviado a la reunión de ministros del exterior para ser analizada y posteriormente entregar a los presidentes de las repúblicas convocados a la reunión extraordinaria de la CSN. Sin embargo, por las dificultades para lograr el consenso, el documento no llegó a la mesa presidencial (Malamud, 2007:3). Al final, la Declaración de la I Cumbre Energética fue un listado de 18 puntos, donde se reconoció la importancia de procesos como PETROCARIBE, PETROANDINA, la búsqueda de caminos que fortalezcan el proceso de integración de los países miembros de la Comunidad Suramericana de Naciones CSN, la promoción de uso de energías renovables y la necesidad de cambiar la matriz energética que permita cubrir la demanda de energía de la CSN.

Llama la atención lo formulado en el punto trece donde se menciona la necesidad de “asegurar la compatibilidad entre la producción de *todas* las fuentes de energía de la producción agrícola, la preservación del medio ambiente y la promoción y la defensa de condiciones sociales y laborales dignas” (Declaración de Margarita, 2007). Esto lleva a plantear la importancia de la armonización de las políticas en diferentes sectores, ya que el tema energético incide directamente en el sector productivo y en los impactos ambientales.

3. En el último punto de la Declaración se crea el CES y se establece que parte de sus actividades prioritarias son definir la estructura del Tratado Energético Suramericano, crear los lineamientos del Plan de Acción para la Integración Energética Regional y elaborar los lineamientos de la Estrategia Energética Suramericana. En el año 2010 se presentaron estos dos últimos documentos ante la Reunión Extraordinaria del Concejo de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno de UNASUR y fueron aprobados. Y quedó como tarea urgente el Tratado Energético (UNASUR y OLADE, 2012:15). Según el entonces ministro de energía venezolano, menciona Malamud, la creación del CES es un importante punto que contribuye a la integración de los países suramericanos, porque se abre un gran mercado regional que desarrollará las potencialidades que tiene el territorio en cuanto a reservas e iniciativas energéticas. Malamud reconoce que en esta cumbre, más que ninguna otra, fue notorio el liderazgo asumido por Venezuela, sobre todo por las iniciativas innovadoras para asegurar “[...] el acceso de estos recursos a los grandes consumidores de la región” (Malamud, 2007:4).

El Consejo Energético Suramericano presentó la versión consensuada de la Estructura del Tratado Energético para los miembros de UNASUR, en la X Reunión del Grupo de Expertos de Energía, llevada a cabo en julio del año 2009.

Derecho Ambiental

La normativa ambiental es un tema álgido dentro de la agenda política, debido al interés público por el cuidado del medio ambiente y del notorio deterioro ambiental. A pesar de encontrarse en el debate público, existe cierta ambigüedad, porque hay un indiscutible desarrollo normativo en todos los países del mundo durante los últimos cuarenta años; sin embargo, la depredación natural y los niveles de contaminación siguen en aumento.

El derecho ambiental se ha definido como “conjunto de normas que regulan las conductas humanas que pueden influir de una manera relevante en los procesos de interacción que tienen lugar entre los sistemas de los organismos vivos y los sistemas del ambiente” (Huanca, 2008:53). En efecto, los marcos normativos ambientales buscan controlar las actividades humanas en relación al uso de los recursos; pero para todas las actividades que desarrollamos los humanos se requiere materia prima de la naturaleza: la vivienda, la alimentación, el transporte, etc. Sin los recursos que nos brinda la misma naturaleza, el desarrollo tecnológico experimentado desde las primeras edades del hombre hasta los años actuales no sería posible.

Según Huanca, la normativa ambiental transversaliza todos los tipos de derecho (penal, civil, constitucional, administrativo etc.); aunque tendría que pensarse el derecho ambiental más allá que sólo un cruce de normatividades. El derecho ambiental debe regular todas las actividades sociales, políticas, económicas, culturales, lo que no ocurre: los ordenamientos jurídicos ambientales son frecuentemente subordinados por los intereses económicos o políticos.

“En el plano jurídico, el derecho y el Estado tienen fundamento para afirmar y defender la dignidad del hombre. No obstante, hoy tal dignidad y las libertades están amenazadas, no por el hombre mismo, sino por otro factor, la explotación y el agotamiento de los recursos naturales; de ahí que los ordenamientos jurídicos deban armonizar el desarrollo económico y la conservación de los equilibrios de la naturaleza, [...]” (Huanca, 2008: 44 -45).

La amenaza de la que habla Huanca es el mismo modelo de desarrollo que el autor menciona basado en la explotación de materias primas, lo que desembocó en una capitalización de la naturaleza que, según Leff, es producto de la inclusión de la naturaleza al sistema capitalista en dos maneras. Por un lado, se “internaliza los costos ambientales del progreso asignando valor económico a la naturaleza” (Leff, 2004: 105), lo que conduce a tratar a la naturaleza como un objeto de valor representado en dinero; y por otro lado, se coloca a la naturaleza como parte del mismo sistema al igual que la cultura y el ser humano (Leff, 2004: 105), susceptibles de ser valorados como parte del capital, es decir, cuenta como forma de capital, pero como parte del patrimonio nacional.

La naturaleza se asume como un objeto de intercambio que genera mayores ganancias, por esta razón, el problema llega a ser más que una discusión de voluntades políticas y económicas que se incrustan profundamente en un sistema que plantea una contradicción fundamental. Se habla de la importancia de conservar y recuperar zonas devastadas por manejos inadecuados de la tierra y de la explotación de materias primas; sin embargo, se mantiene modelos económicos que promueven y fomentan el crecimiento de economías a partir de la exportación de materias primas.

“La timidez de las respuestas culturales a la crisis ambiental se vio con claridad en la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo que se celebró en Río de Janeiro. Allí los jefes de Estado y los diplomáticos manifestaron su preocupación por la muerte lenta de la tierra, pero no se quisieron examinar las causas de la crisis. Es preferible parapetarse en las soluciones exclusivamente tecnológicas y dejar intactas las raíces económicas y sociales del problema ambiental. No se está dispuesto a modificar los niveles de consumo y acumulación que son los que generan el cáncer ambiental que corroee la tierra” (Ángel Maya, 1995:115).

Esta evasión a las cuestiones estructurales es visible desde los acuerdos de carácter internacional. La adopción de marcos normativos nacionales, a partir de la declaración de la Cumbre de Río de Janeiro de 1992, está compuesta por veintisiete principios entre los que se reconocen las responsabilidades de los Estados sobre el deterioro ambiental, donde se propone la internalización de los costos en la producción. No obstante, es una de las múltiples formas para asumir los daños ambientales o a la misma naturaleza con un valor monetario, lo que lleva a que quién sea responsable de los daños, entregue una suma de dinero como pago a los efectos causados por la actividad. Leff menciona que “esa deuda ecológica, sin embargo, es inconmensurable, pues no hay tasa de descuento que logre actualizarla ni instrumento que logre medirla” (Leff, 2006: 24).

Es aquí donde el derecho ambiental viene a desempeñar un rol determinante. Por medio del ordenamiento jurídico ambiental se propone controlar y regular estas acciones de tal manera que se logre prevenir más que remediar. A pesar de haber creado los mecanismos y los procedimientos para evitar posibles daños e impactos irreversibles a los ecosistemas, el derecho ambiental se ve condicionado por el modelo de desarrollo económico de los países, ya que en éstos predomina el extractivismo.

Además de la Cumbre de Río, se han presentado otras iniciativas que confluyen en la preocupación por la influencia de la mano del hombre en el deterioro ambiental. Acuerdos vinculantes como el de Kioto, en el que algunos países, particularmente los mayores contaminantes, no ratificaron la declaración final, porque comprometían la estabilidad económica nacional. El derecho ambiental en estos países se acomodó a estas particularidades.

En estas condiciones el derecho ambiental se enfrenta a varios retos. El primero se refiere a la articulación de las políticas económicas. Es fundamental que ambos marcos normativos converjan para así normar las diferentes actividades económicas, lo que sugiere simultáneamente la articulación con las necesidades locales para promover las pequeñas iniciativas y así lograr el acoplamiento de los diferentes niveles de administración.

Otro de los retos del derecho ambiental consiste en su ubicación dentro de la agenda política como tema prioritario. Este punto poco a poco se hace más real, debido a la aparición de políticas como la de biodiversidad o conservación. Esta política empieza a cobrar fuerza dentro del período 1990 – 2000, porque durante este tiempo se presenta la firma del convenio de Diversidad Biológica realizada en 1992, entre otros eventos importantes relacionados.

Al pensar en el tema de integración, el derecho ambiental enfrenta otro reto referente a la armonización de los marcos normativos. En la propuesta planteada por IIRSA y luego UNASUR se establece la importancia de lograr la convergencia entre los marcos normativos

energéticos, lo que se ha dado progresivamente hasta el punto de establecer el Tratado Energético Suramericano. No obstante, en el tema ambiental aún no se establecen parámetros ni siquiera señales que preparen a tratar la cuestión en futuras reuniones. En parte porque las esperanzas estaban colocadas en la Cumbre de Río +20, que fue un fracaso, ya que no se llegó a un acuerdo concreto y los informes de los balances no eran los esperados.

En caso de lograr una primera articulación, el derecho ambiental se enfrenta a otra situación más compleja y es que las características de los ecosistemas van más allá de las fronteras y de las voluntades políticas, por lo que se requiere algo de cesión de soberanía o una institución supranacional suramericana (que puede ser la figura de un Concejo) que pueda establecer las políticas para áreas que son bi o multinacionales, como el caso del Sistema Acuífero Guaraní (Gran reserva subterránea de agua dulce), en donde las jurisdicciones están divididas entre Brasil, Argentina y Uruguay, países en los que las políticas de conservación difieren unas de otras (González, 2012: 51).

Marcos neoconstitucionales

Una parte importante dentro del reto del derecho ambiental de armonizar los marcos normativos ambientales nacionales es el surgimiento de cartas constitucionales inmersas en el paradigma del neoconstitucionalismo. Estos marcos normativos rompen con el anterior paradigma constitucional, donde éstas eran asumidas como la base de principios universales, estructuración y establecimiento de los horizontes del Estado, y pasan a ser normas que adquieren un carácter de ley, susceptibles de interpretación por parte de la rama judicial.

Según García, el paradigma del neoconstitucionalismo aparece en la década del sesenta y es un fenómeno que se encuentra a nivel mundial (García, 2008:297). Carbonell menciona que se habla de un giro en la forma de asumir las constituciones que ya no se encargaran solamente de limitar los poderes del Estado, sino que tendrán la capacidad de condicionar las acciones estatales por medio de lo consignado en ellas (Carbonell, 2010: 154). Esta nueva condición se particulariza por cuatro características fundamentales que describe Pozzolo.

La primera característica se refiere a la diferencia existente entre las normas y los principios descritos en las constituciones, ya que todo ordenamiento jurídico requiere de ambos. Mientras los principios son ambiguos y muy abiertos, las normas son “valores morales positivizados” (Pozzolo, 1998: 340); así, ambos deben ser sometidos a interpretación de instancias específicas para su aplicación.

La segunda explica que el proceso de interpretación de los principios no es arbitrario, por lo que sugiere un método llamado “ponderación” que posee tres pasos: a) identificación de los principios aplicables al caso, b) balanceo de los principios para jerarquizarlos y c) según las características del caso cambiará la jerarquía de los principios aplicables (Pozzolo, 1998: 340).

La tercera se enfoca en la nueva condición de ley que valida o no las normas subconstitucionales. En el paradigma anterior, la constitución funcionaba como una moldura en la que las leyes derivadas permanecían ajustadas a ella; con el nuevo paradigma, las normas

son el “instrumento de mediación entre las exigencias prácticas y constitucionales” (Pozzolo, 1998: 341).

Finalmente, la cuarta se refiere al nuevo rol que asumen los jueces al interpretar la constitución según el caso al que se esté aplicando, lo que implica que el juicio que se realiza esté cargado de moral, la moral del juez; por consiguiente, las normas aplicadas y las interpretaciones de las mismas serán parcializadas. Cabe resaltar que todos los ordenamientos jurídicos e incluso las constituciones “jamás son neutras” (Sáchica, 1996:17). En cada uno de los instrumentos, los mecanismos, las instituciones y los procedimientos que se establecen dentro de una constitución siempre hay una fuerza ideológica que empuja: “[...] en cada párrafo de su articulado puede haber un atajo para el esguince y el escape hacia la arbitrariedad” (Sáchica, 1996:17).

No obstante, Pozzolo advierte que el “[...] discurso neoconstitucionalista afirma que, dado que el derecho del Estado constitucional está caracterizado por la supremacía de la Constitución, la voluntad política debe estar subordinada al contenido de las normas constitucionales” (Pozzolo, 2010:167). La constitución funciona como un instrumento que limita y regula los intereses y el poder, pese a ello, no los elimina. Aunque más que esto, ella busca garantizar el cumplimiento de los derechos fundamentales consignados en las constituciones, lo que evita que éstas sean catálogos de normas generales y principios orientadores para los ordenamientos jurídicos que se desprenden de ellas.

Por esta razón, Alfonso afirma que la meta de las constituciones creadas en el paradigma neoconstitucional van más allá de establecer y regular el poder que tiene el Estado; su propósito consiste en “garantizar la vigencia de los derechos humanos” (Alfonso, 2008:9), lo que permite asumir a la carta magna como el instrumento que organiza el sistema normativo de un Estado (Alfonso, 2008:9). Esto se confirma si se tiene en cuenta que dentro de la misma constitución se crean instancias que vigilan y regulan el proceso legislativo, tanto la creación como la aplicación para asegurar la justicia.

En este sentido, la armonización de marcos normativos insertos en este nuevo paradigma tendería a facilitar el proceso de integración. Al tener en cuenta que muchas de las constituciones suramericanas se encuentran dentro del neoconstitucionalismo, los ordenamientos jurídicos presentan algunas diferencias sustanciales que dificultan la compatibilidad de los marcos normativos, el caso más notorio es la inclusión de la naturaleza como sujeto de derechos en la Constitución de Ecuador de 2008. La naturaleza adquiere valor no por la utilidad que representa, sino por su condición de exigibilidad de derechos: “toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza”, lo que ha generado el surgimiento de otras iniciativas similares (Guillot, 2010:s/p), pero sin ser determinantes dentro de sus cartas constitucionales.

Esta decisión plasmada en la Constitución de Ecuador, condición que ningún otro país suramericano ha asumido y que tampoco ha incluido como discusión en la agenda política nacional, ni en UNASUR, puede convertirse en dos cosas: en un punto a favor de una campaña suramericana por el principio de conservación natural que logre la adopción de esta

idea dentro de la armonización de los marcos normativos; o en un problema estructural dentro del proceso de integración regional.

TÍTULO II. SUPERPOSICIÓN DE MAPAS: Política Energética Suramericana y Políticas Ambientales Nacionales

Contexto económico y político de Suramérica

Según el estudio de la CEPAL, en la última década, los países de América del Sur han experimentado un crecimiento de sus economías, producido por el aumento de la demanda de materias primas de países como China y los Estados Unidos de Norteamérica, entre otros (CEPAL, 2012:69).

Los países suramericanos se caracterizan por su gran capacidad exportadora de materias primas y de bienes primarios. A pesar de tener iniciativas industriales y que los avances tecnológicos en la materia han sido importantes, sus economías dependen en un gran porcentaje de los productos exportados. La mayoría de estos productos son materias primas o productos agrícolas con fines diversos.

La tabla cinco refleja que los principales productos exportados por los países suramericanos son materias primas que en su mayoría dependen de la explotación o de los cultivos extensivos, y el porcentaje de estos productos supera el 50% de sus exportaciones, lo que hace que sean países dependientes de la fluctuación del precio de estos productos en el mercado mundial, esto se traduce en inestabilidad económica.

Los altos porcentajes de los países de Bolivia, Ecuador y Venezuela llaman la atención, porque coinciden en su fuerte tendencia estatista que llevó a la nacionalización de las empresas extractoras de petróleo y gas, o a la renegociación de los contratos con empresas de explotación que ejecutaban proyectos en dichos territorios en el período comprendido entre 2000 - 2012. Esto puede significar que la tendencia política de estos países afecta de manera directa la dependencia de los ingresos generados por la exportación de materia prima y que la base económica de estos países, a pesar del proceso industrial experimentado, se determina por la riqueza de sus recursos y del incentivo que estas actividades específicas reciben.

Uno de los principales demandantes de este tipo de productos es China, cuyo crecimiento se deriva por el amplio desarrollo de maquilas y fábricas que requieren materia prima para elaborar nuevos productos a bajo costo que inundan los mercados internacionales. El movimiento de productos con destino a los países asiáticos es responsable del aumento de las exportaciones suramericanas; sin embargo, la relación no es mutua: el porcentaje de los productos suramericanos en el mercado asiático es “deficitaria”, según se califica en el documento de la CEPAL (CEPAL, 2012: 106). A pesar de ello, la CEPAL proyecta un crecimiento económico de China en un 5%, lo que representa para América Latina y el Caribe un posible aumento de 9% en las demandas de productos primarios (CEPAL, 2012: 101).

No obstante, las economías asiáticas, durante el año 2012, se redujeron producto de la crisis en la Zona Euro. Situación que ha generado una reducción de las exportaciones de los países suramericanos con destino a los países del lejano oriente. Pese a ello, el aumento de las negociaciones entre países del Pacífico y las llamadas asociaciones SUR – SUR vienen tomando un papel importante en el mercado global que, según proyecciones de la CEPAL,

para el año 2017 pueden superar las negociaciones realizadas entre países NORTE - NORTE (Bárcena, 2012). Esta situación lleva a la necesidad de procurar un nivel de competencia para evitar la participación por medio de las ventajas comparativas basadas en recursos naturales.

Tabla 5.
Principales productos de exportación de los países suramericanos

Posición	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Paraguay	Perú	Uruguay	Venezuela
1	Soya	Gas	Hierro	Cobre	Petróleo	Petróleo	Soya	Oro	Carne	Petróleo
2	Soya	Platino	Petróleo	Concentrados del cobre	Carbón	Plátanos	Carne	Cobre	Soya	Derivados del petróleo
3	Aceite de Soya	Zinc	Soya	Cobre sin refinar	Derivados del petróleo	Comida de mar	Soya	Derivados del petróleo	Arroz	Aceites
4	Vehículos	Estaño	Azúcar de remolacha y caña	Pescado	Oro	Derivados del petróleo	Maíz	Cobre refinado	Trigo	Gas
5	Maíz	Soya	Derivados del petróleo	Pulpa de madera	Café	Conservas de pescado	Aceite de soya	Plomo	Troncos par aserrar	Hierro
6	Camiones	Plata	Café	Vinos	Flores	Flores	Trigo	Harinas de carne	Leche y crema	Barcos
7	Derivados del petróleo	Oro	Aves	Hierro	Polimerización y copolimerización	Cacao	Cueros	Café	Cueros	Hierro o Acero
8	Trigo	Aceite de soya	Soya	Titanio, vanadio, molibdeno, tantalio, zirconio	Ferroaleaciones	Aceite de palma	Azúcar de remolacha y caña	Gas	Quesos y cuajadas	Barcos comerciales
9	Oro	Plomo	Pulpa de madera	Oro	Plátanos	Pescado fresco	Semillas	Zinc	Plásticos	Aluminio
10	Preparaciones químicas	Petróleo	Vehículos	Uvas	Coque, lignito, turba	Camiones	Plásticos	Hierro	Pescado	Hidrocarburos
% en la exportación nacional	52,1%	87,0%	50,9%	70,5%	79,7%	85,4%	82,2%	70,9%	54,2%	99,1%

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Comisión Económica de América Latina y el Caribe –CEPAL- (2012).

Para lograr esta condición, la CEPAL propone que se debe continuar con el proceso de integración física que permita superar las barreras económicas, de infraestructura y de comunicación, esencialmente la figura de IIRSA, a pesar de haber sido adoptada por UNASUR e integrada como parte del COSIPLAN en el 2011. En definitiva, la posición de la CEPAL consiste en mantener o incrementar los capitales destinados para implementar los proyectos que son creados bajo la lógica del desarrollo y pensados desde el regionalismo abierto (Bárcenas 2012). Desde este enfoque, Suramérica tiene que desarrollar toda su capacidad para dar el nivel de la demanda de países como China, lo que significa desarrollo de

encadenamientos productivos pensados para comercializar fuera de la región y poco a poco lograr el desarrollo industrial para satisfacer otras demandas.

Sin embargo, hay diferentes tendencias políticas y económicas al interior de Suramérica. Existen tres líneas claramente definidas: por un lado, se encuentran los países con la adopción del mercado como base de sus sistemas económicos, donde la liberalización y la participación del capital privado es la prioridad. Este es el caso de Chile, Colombia y Perú.

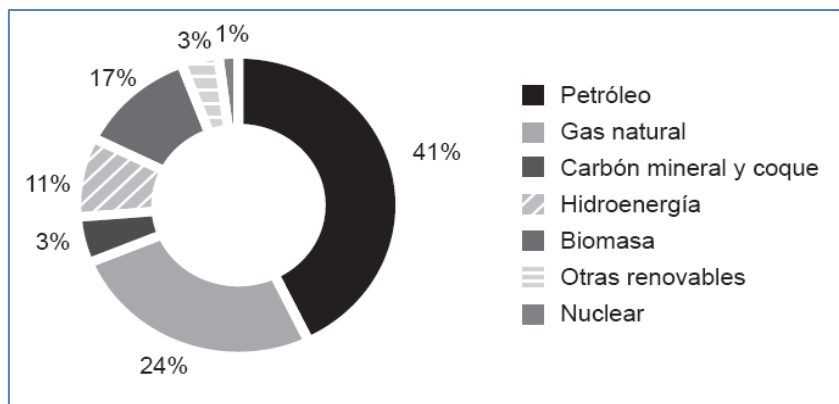
Por otro lado, están los regímenes que se basan en una economía de bienestar, donde el Estado es el benefactor. En estos Estados, la mayoría de las empresas estatales no se han privatizado o en su defecto se han nacionalizado. Los países que manejan este tipo de economía son Venezuela, Bolivia, Ecuador y algunos países de América Central y el Caribe. Finalmente, en la tercera línea están los países que tienen una figura híbrida que les permite no entregarse completamente al mercado o darle todo el poder al Estado, entre estos se encuentran Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay.

Con este pequeño mapa se muestra la no correspondencia entre las tendencias económicas, lo que dificultará el proceso de integración económica, en donde algunos países tomarán las banderas del proceso y orientarán el camino a seguir. El ejemplo más próximo de abanderamiento de la integración es Venezuela, debido a que es el mayor productor y proveedor de petróleo de la región. Su política nacionalista tiene fuerte impacto, ejemplo de ello, es la iniciativa PETROCARIBE. No obstante, la vulnerabilidad de ese liderazgo es bastante amplia por la condición de dependencia a la producción de petróleo y la carencia de la diversificación, tanto de su matriz energética como de su sistema productivo, claros síntomas de la llamada enfermedad holandesa y el reciente fallecimiento de Hugo Chávez, ya que por su personalidad controversial se consideró como un icono y líder de la región. El liderazgo de la región aún se debate.

Otro de los elementos que permite analizar el estado en el que se encuentra América del sur es la actual matriz energética:

Gráfico 2

Matriz energética de América del Sur

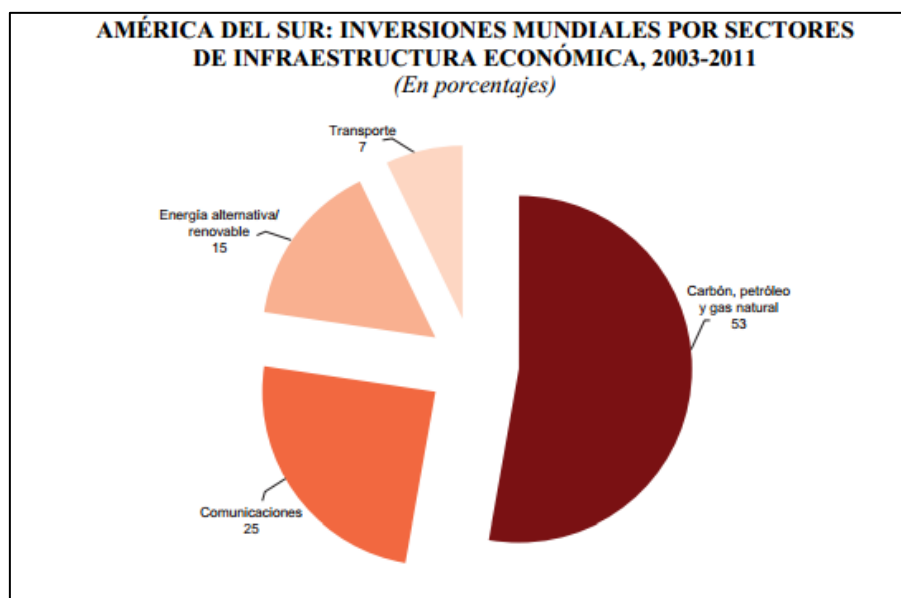


Fuente: UNASUR, 2012: 36.

Según UNASUR, basada en los datos obtenidos por la CEPAL, es notable la condición de dependencia de los países suramericanos hacia los hidrocarburos. El petróleo y el gas natural representan más del 50% de participación en la matriz.

Lo anterior también se refleja la inversión en infraestructura que también se incrementó para satisfacer la demanda regional:

Gráfico 3



Fuente: CEPAL (b) – UNASUR (2011) Pág. 18.

En el anterior gráfico se puede constatar la apuesta que hacen los países suramericanos en el desarrollo de infraestructura sobre todo en el campo energético, ya que se prioriza con más de 65% de la inversión.

A partir de esto, UNASUR se observa como un espacio con muchas potencialidades económicas y energéticas, lo que hace que sea atractivo en el mercado mundial. Según la CEPAL, en la actualidad este bloque “tiene un grado medio de apertura comercial de aproximadamente un 35%, aunque con una gran disparidad entre los países que integran el bloque” (CEPAL (a), 2011: 35).

Las potencialidades del bloque se evidencian en los actuales datos sobre el movimiento de las exportaciones a nivel regional y con otros países del mundo que arroja la CEPAL. El porcentaje que le corresponde a los productos primarios solamente es mayor que los productos manufacturados en el intercambio comercial entre los países de UNASUR, hacia afuera la dependencia es notable, tanto la comercialización con los países del Caribe y del resto del mundo. Si se observan los datos referentes a la distribución de los productos manufacturados se presenta la misma situación: dentro de UNASUR los que se basan en tecnología media superan a los basados en los recursos naturales, sin embargo el comportamiento es inverso en

la comercialización con el resto del mundo. Lo anterior demuestra la fuerte dependencia al intercambio comercial de los productos primarios.

Tabla 6

América del Sur: estructura de las exportaciones intra y extrarregionales, según intensidad tecnológica
(En porcentajes del total)

Principales agrupaciones de productos	Exportaciones intrarregionales		Exportaciones extrarregionales				Mundo
	Dentro de la UNASUR	Resto de América Latina y el Caribe	Estados Unidos	Unión Europea	China	Resto de Asia	
Productos primarios	24,8	30,3	66,0	54,9	59,4	62,5	49,6
Manufacturas	75,2	69,7	34,0	45,1	40,6	37,5	50,4
Basadas en recursos naturales	20,5	29,8	15,6	26,5	30,5	22,9	26,6
Baja tecnología	11,6	8,3	3,7	4,6	2,0	2,8	5,3
Tecnología media	35,4	25,7	11,2	11,3	7,2	10,3	15,0
Tecnología alta	7,7	5,9	3,5	2,7	1,0	1,6	3,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: CEPAL(a)- UNASUR (2011) Pág. 41

Así, la fortaleza más grande para el bloque suramericano se encuentra en dos vías: hacia adentro enfocada en la diversificación de productos y la tendencia a generar centros de negocios que se concentren en anclajes productivos y desarrollo industrial; y hacia afuera orientada a la comercialización de recursos naturales y materias primas que permitan la reinversión en el sector productivo e industrial.

Incidencia de la Cumbre de Río 1992 en los marcos constitucionales

Según Narváez, existen tres campos en los que se hacen visibles el proceso de inclusión del tema ambiental en las cartas constitucionales: “1. La conservación de los recursos naturales susceptibles de apropiación; 2. La prevención y control de la contaminación ambiental que afecta la salud humana; y 3. El cuidado del medio ambiente frente al uso de los recursos productivos por parte de los sectores privado y social.” (Narváez, 2004: 304-305). Para este autor, estos tres campos se han materializado en las reformas constitucionales que se han realizado desde los años 1970 hasta la actualidad, todo esto como resultado de la preocupación ambiental.

Por otra parte, Rodríguez Becerra presenta una lista de contenidos comunes en las políticas nacionales entre las que se encuentran tres frentes. En el primero se establecen los “objetivos y las líneas de acción” que contienen numerosos ítems, entre los que se destacan: la estrategia para la conservación, la restauración y el uso sostenible de la biodiversidad, el fortalecimiento de las áreas naturales protegidas y el fomento al uso de tecnologías limpias y diversificación productiva.

Para el segundo frente denominado “desarrollo y fortalecimiento institucional ambiental” existen varios ítems, de los que se mencionan dos: la actualización de la legislación ambiental

y la descentralización de la gestión ambiental. Finalmente, el tercer frente trata sobre “desarrollo y fortalecimiento de instrumentos de gestión”, del que se escoge el ítem sobre desarrollo del sistema nacional de información ambiental (Rodríguez, 2002: 85).

Tanto los tres elementos propuestos por Narváez, como los mencionados en el documento de Rodríguez, se han seleccionado para el análisis de la incidencia de la Cumbre de Río de Janeiro de 1992 en las constituciones nacionales, porque son elementos que permiten identificar los cambios estructurales de la política nacional ambiental, ya que contemplan los principios generales, los horizontes políticos y la gestión legal y operativa correspondiente al área en cuestión: las áreas protegidas.

Por lo anterior, el proceso comparativo basado en los criterios mencionados se presenta en dos momentos. El primero consiste en la clasificación cuantitativa (cantidad de artículos y de incisos referentes al tema) y en el segundo momento se realiza la clasificación cualitativa en la que se revisa a fondo los temas presentes en los dichos artículos.

- Clasificación cuantitativa:

Al realizar la búsqueda de los artículos y de los incisos de las constituciones de los países suramericanos, se puede realizar una primera clasificación por el número de artículos que tratan el tema ambiental.

Tabla 7.

Clasificación según número de artículos referentes al tema ambiental.

País	Ar.	Bo.	Br.	Co*.	Cl.	Ec.	Gy.	Py.	Pe.	Sr.	Uy.	Ve.
Año	1994	2009	2008	1991	2010	2009	1996	1992	2000	1987**	1967***	2000
No.	3	26	6	10	2	21	3	4	6	2	1	9
* Con múltiples reformas.												
** Reformada 1992.												
*** Reformada en 1996.												

Fuente: Elaboración propia.

Este conteo permite ver tres grupos. El primer grupo de países (Ecuador y Bolivia) caracterizado por una fuerte inclusión ambiental en la normativa de las constituciones tiene más de veinte artículos que especifican variedad de temas en los que se destaca el reconocimiento de los derechos de la naturaleza, en el caso ecuatoriano, y en el derecho de exigibilidad de un medio ambiente sano, en el caso boliviano.

El segundo grupo de países (Colombia, Venezuela, Perú y Brasil) cuenta con un desarrollo importante en el tema ambiental con un rango de seis a diez artículos. Finalmente, el grupo más numeroso se caracteriza por la débil presencia del componente ambiental en su marco constitucional con menos de cinco artículos (Argentina, Chile, Guyana, Paraguay, Suriname y Uruguay).

Esta primera clasificación demuestra una complejidad creciente del tema ambiental como pilar de la soberanía estatal en algunos países que han hecho evidente que su pieza económica principal son los recursos naturales, por lo tanto, es parte de su política establecer una

normativa consistente. Esto no quiere decir que los países con bajo componente ambiental no tengan un importante desarrollo normativo en las leyes orgánicas.

Cabe resaltar que el primer grupo (Ecuador y Bolivia) son pioneros en los temas ambientales actuales; no obstante, esta tendencia no es derivada de la cumbre de 1992, ya que sus constituciones son del 2009 y las cartas constitucionales precedentes poseían un bajo desarrollo en el tema.

En el segundo grupo sorprende la condición de la constitución brasileña, a pesar de ser del mismo año que las del grupo anterior, la presencia de artículos relacionados con el tema ambiental es poca si se tiene en cuenta que es el país con mayor territorio en la cuenca amazónica, lo que significa una gran biodiversidad sus ecosistemas. Una explicación puede ser su tipo de Estado federativo que permite a cada Estado establecer normativas específicas. Pero esta justificación es insuficiente, ya que las directrices generales deben estar consignadas en el ordenamiento supremo.

Perú, Venezuela y Colombia hacen parte del segundo grupo. En el caso colombiano hay un desarrollo normativo notable, previo a la Cumbre de la Tierra, incluyó dentro de su constitución varios artículos referentes. Por su parte, Perú y Venezuela aprobaron sus constituciones una década más tarde incluyendo una cantidad significativa de artículos en el tema ambiental, debido, en parte, al nuevo rol como países exportadores gracias a las riquezas existentes en sus territorios (gas y petróleo respectivamente).

En tanto, Argentina, Guyana, Paraguay, Suriname y Uruguay, con constituciones que datan de los cinco años siguientes a la Cumbre de 1992, tienen un desarrollo normativo mínimo. Llama especial atención el caso de Chile, ya que su Constitución es la más reciente de los países suramericanos, y pese a ello, la inclusión del tema ambiental como elemento clave dentro del desarrollo económico nacional es reducido, debido a su condición como uno de los principales exportadores de minerales y de productos agrícolas.

- Clasificación cualitativa.

En base a los criterios seleccionados y aportados por los procesos investigativos de Narváez y de Rodríguez, se realiza otra clasificación que identifica la profundidad y la complejidad de los temas tratados en los artículos referentes.

1. El primer punto se refiere a *la conservación de los recursos renovables susceptibles de apropiación* donde se abarca el tema de la declaración de los países como soberanos de sus recursos y se reconoce el papel fundamental de la conservación de la naturaleza para garantizar la existencia de recursos para las generaciones futuras. En el caso de Uruguay, este punto no es mencionado y coincide en ser el país con menor inclusión de normativa ambiental. Por el contrario, Bolivia y Ecuador se extienden en el tema siendo en ocasiones repetitivos en el reconocimiento de la soberanía del Estado y particularmente en la importancia de la conservación y la preservación de los ecosistemas a cargo del gobierno de turno.

En los otros países se abarca el tema de diferentes maneras, las dos tendencias principales radican en: primero, en el reconocimiento del derecho a un medio ambiente sano, libre de

contaminación; segundo, en la potestad del Estado como propietario, lo que permite la administración y la protección en beneficio de la nación. Es importante resaltar que en la Constitución paraguaya, al igual que la ecuatoriana y a la boliviana, en su artículo 38, se determina la posibilidad de reclamar la defensa del ambiente en favor de la calidad de vida y el patrimonio colectivo.

2. Respecto a *la prevención y el control de la contaminación ambiental que afecta la salud humana*, la mayoría de los países, con excepción de Perú y Suriname, establecen que el Estado es el responsable de generar las condiciones legales para garantizar el control de las actividades que puedan ser nocivas para el ambiente. Algunas constituciones (Brasil, Ecuador, Paraguay y Venezuela) especifican los instrumentos requeridos, como los estudios de impacto ambiental y los procedimientos legales que se deben tener en cuenta al momento de realizar cualquier actividad relacionada con el uso o la explotación de recursos naturales. Es importante la mención que se realiza en las constituciones de Argentina, de Paraguay, de Ecuador y de Venezuela sobre la prohibición del ingreso, la producción y el desarrollo de actividades relacionadas con sustancias tóxicas y radioactivas.
3. En cuanto al tercer punto planteado por Narváez, *el cuidado del medio ambiente frente al uso de los recursos productivos por parte de los sectores privado y social*, Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador y Paraguay establecen la importancia de conservar el medio ambiente incluso bajo las actividades de carácter privado, primando los intereses colectivos y la garantía de la existencia de recursos naturales para las generaciones futuras, haciendo alusión a la definición de desarrollo sustentable o sostenible que sólo se hace explícita en la Constitución de Bolivia y de Colombia.
4. Sobre el aspecto de la *estrategia para la conservación, la restauración y de uso sostenible de la biodiversidad*, hay cuatro países que no hacen mención al tema: Chile, Guyana, Uruguay y Suriname. Los demás países enuncian algunas estrategias concretas y responsabilidades definidas. Argentina y Paraguay se refieren exclusivamente a la correspondencia del Estado para sancionar las actividades que generen impacto ambiental negativo. Perú establece que la responsabilidad de la conservación recae sobre el Estado, por lo tanto, la creación de legislación adicional correspondiente. En Colombia, Venezuela y Brasil se plantea la educación ambiental como una estrategia específica; pero los dos últimos países complementan esta estrategia con acciones de control, de sanción y, para el caso venezolano, la creación de un plan de ordenación que permita la participación ciudadana y del sector privado en la creación de condiciones adecuadas para el uso sostenible de los recursos y la distribución de la riqueza. Ecuador y Bolivia aportan el tema de la planificación y el fomento de la investigación en los recursos naturales que contribuya al desarrollo del país.
5. El *fortalecimiento de las áreas naturales protegidas* sólo se menciona en las constituciones de cuatro países:
 - Bolivia menciona su existencia como parte del Patrimonio nacional y hace referencia a los casos de traslape entre territorios indígenas y áreas protegidas.

- Colombia establece que los parques nacionales son propiedad del Estado.
- Ecuador determina que la administración de las áreas protegidas son responsabilidad del Estado.
- Venezuela manifiesta que una de la labores del Estado es la protección de estas áreas.

Es evidente que la presencia del tema de las áreas protegidas en las constituciones es mínima y de carácter general.

6. El *fomento al uso de tecnologías limpias y diversificación productiva* es mencionado en cuatro países: Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela. Las constituciones coinciden en la importancia del desarrollo diversificado y sostenible del sector productivo. El último país es un caso particular, ya que menciona el tema de la diversificación; sin embargo, la relación con el aspecto ambiental no es explícita.
7. La *actualización de la legislación ambiental* sólo es tratado como la de la competencia del Estado en la creación de leyes orgánicas que controlen y garanticen el cumplimiento de los derechos a un ambiente sano.
8. Respecto a la *descentralización de la gestión ambiental*, se logra clasificar en dos grupos: el primero es el de los descentralizados: este grupo lo componen los países (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) que establecen responsabilidad ambiental a nivel local por los recursos existentes; también se menciona la participación en las rentas nacionales recibidas por la explotación de recursos existentes en el territorio específico; se determina la creación de instituciones u órganos autónomos con capacidad de decisión. Y el segundo grupo (Chile, Guyana, Paraguay, Suriname y Uruguay) no establecen ningún artículo referente.
9. Finalmente, frente al tema del *desarrollo del sistema nacional de información ambiental* ninguna constitución trata el tema.

Tabla 8

Clasificación según temas ambientales tratados en las constituciones.

No.	Ar.	Bo.	Br.	Co.	Cl.	Ec.	Gy.	Py.	Pe.	Sr.	Uy.	Ve.
1	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	No	Si
2	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	No	No	Si	Si
3	Si	Si	Si	Si	No	Si	No	Si	No	No	No	No
4	Si	Si	Si	Si	No	Si	No	Si	Si	No	No	Si
5	No	Si	No	Si	No	Si	No	No	No	No	No	Si
6	No	Si	No	No	No	Si	No	No	Si	No	No	Si
7	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
8	Si	Si	Si	Si	No	Si	No	No	Si	No	No	Si
9	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No

Fuente: Elaboración propia.

Para finalizar este aparte, es importante mencionar que, aunque la presencia del tema ambiental en las constituciones es reducida en la mayoría de estos documentos, no significa

que el desarrollo normativo adyacente sea igualmente escaso, por ello se realiza la comparación del estado normativo de los sistemas de áreas protegidas a continuación.

Comparación de los sistemas de áreas protegidas nacionales

Con la firma del Convenio de Diversidad Biológica en 1992, los países se comprometieron a crear estrategias para garantizar y promover la conservación de la naturaleza *in situ*¹² y *ex situ*¹³. Una de las principales herramientas de la conservación *in situ*, propuesta en el mencionado convenio, es la creación de sistemas de áreas protegidas nacionales que tengan por objetivo último la conservación de la diversidad biológica.

A continuación se realiza un análisis sobre los sistemas de áreas protegidas en los países suramericanos. Para ello, se desarrollan dos actividades, en la primera se hace un diagnóstico que establece las características principales de los sistemas nacionales, y en la segunda, una descripción de las normativas relacionadas con la creación de las mismas.

Diagnóstico

- A. Uno de los primeros elementos que se analiza es el año en que se declara la primera área protegida a nivel nacional y se compara con la fecha en que se expide la ley que crea el sistema nacional de áreas protegidas. Esto permite observar el momento en que se empieza a hablar de conservación de la naturaleza y de su institucionalización.

Tabla 9
Primeras áreas protegidas nacionales en Suramérica

País	Nombre de Primera AP	Año de Primera AP	Establecimiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.
Ar.	Parque Nacional del Sud, conocido ahora como Nahuel Huapi	1922	1934
Bo.	Parque Nacional Sajama	1939	1992
Br.	Parque Nacional de Itatiaia	1937	2000
Co.	Parque Nacional Natural Cueva de los Guácharos	1960	1993
Cl.	Reserva Forestal Malleco	1907	1984
Ec.	Parque Nacional Los Galápagos	1936	1976
Gy.	Parque Nacional Kaieteur	1929 (1972)	2011
Py.	Zona Nacional de Reserva Cerro Lambaré	1948	1994
Pe.	Parque Nacional Cutervo	1961	2008

¹² Por "conservación in situ" se entiende la conservación de los ecosistemas y los hábitats naturales y el mantenimiento y recuperación de poblaciones viables de especies en sus entornos naturales y, en el caso de las especies domesticadas y cultivadas, en los entornos en que hayan desarrollado sus propiedades específicas (Convenio de Diversidad Biológica, 1992. Artículo 2).

¹³ Por "conservación ex situ" se entiende la conservación de componentes de la diversidad biológica fuera de sus hábitats naturales (Convenio de Diversidad Biológica, 1992. Artículo 2).

Sr.	Reserva Natural Wia Wia	1966	1954*
Uy.	Paisaje Protegido Quebrada los Cuervos	2008	2000
Ve.	Parque Nacional Henry Pittier	1937	1973

* Esta normativa es el acto normativo que se refiere a la protección y la conservación natural. En este documento no se establece un Sistema de Áreas Protegidas; sin embargo, se establecen unas categorías de manejo natural especial para dichos territorios.

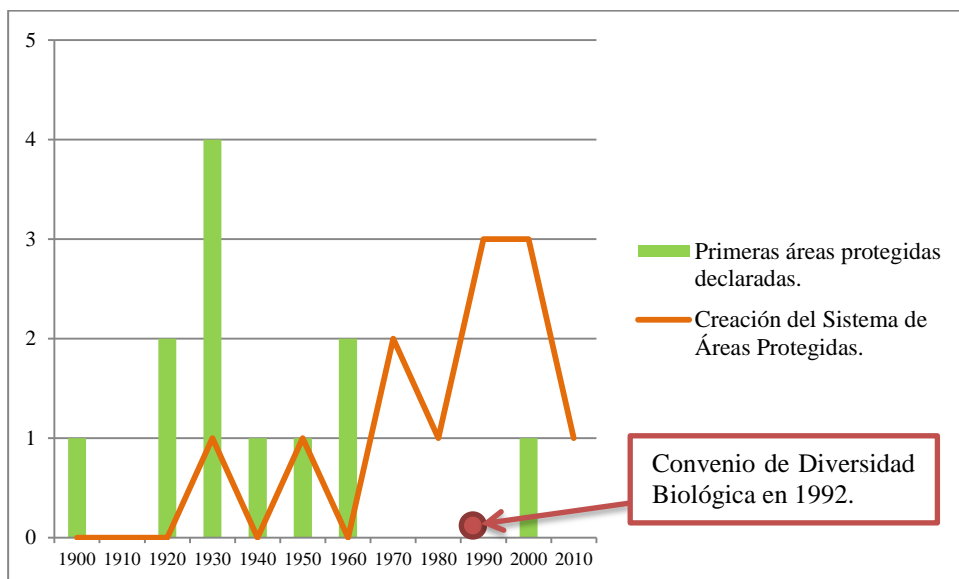
Fuente: Elaboración propia en base a los datos encontrados en los sitios oficiales de los sistemas de áreas protegidas y a los ministerios de ambiente nacionales.

El siguiente gráfico muestra que la tendencia de los países suramericanos para declarar su primera área protegida es la que comprende la década de los años treinta. Chile es el primer país que da este paso y Uruguay es el último. Así mismo, es visible la tendencia que existió entre la década de 1990 y 2000, en donde se encuentra el mayor número de países que crearon el sistema de áreas protegidas a nivel nacional. La causa principal de esta tendencia recae en la firma y la ratificación nacional del Convenio de Diversidad Biológica en 1992. Éste genera acciones efectivas y directas que convergen en la creación de sistemas de áreas protegidas con el propósito de establecer una política de conservación que los Estados asuman como propia.

Con esta nueva instancia nacional se logra el registro y el reconocimiento de estos territorios con necesidades administrativas particulares. Cabe anotar que en algunos procesos nacionales también se incluyen y se reconocen las iniciativas de conservación con carácter privado, como se verá más adelante.

Gráfico 4

Relación entre declaración de área protegida y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas



Fuente: Elaboración propia en los datos encontrados en los sitios oficiales de los sistemas de áreas protegidas y a los ministerios de ambiente nacionales.

Puede que la Cumbre de la Tierra no haya incidido fuertemente en algunas constituciones suramericanas, porque su presencia es reducida según el análisis anterior. Pero en el caso del

Convenio de Diversidad Biológica es diferente. La influencia de este acuerdo internacional se siente en todo lo referente al tema de conservación incluido en la política ambiental y es sus programas, un ejemplo de esto es que, en las dos décadas siguientes a la firma, se completó el 90% de la creación de los sistemas nacionales con instancias y procedimientos definidos.

Suriname es un caso excepcional. En este país el proceso fue planeado y estructurado antes de la creación de la primera área protegida. El cuerpo normativo que se refiere a la conservación y la protección de áreas específicas se decreta en 1954 – casi 40 años previos a la firma del Convenio de Diversidad Biológica- y su primera área se establece en 1966 cuando ya se han establecido las categorías. Cabe reconocer que en la actualidad este documento requiere de actualización, tanto por la inserción de los conceptos de desarrollo sostenible, como la misma concepción de conservación natural; sin embargo, es un precedente fundamental para el establecimiento de los sistemas de áreas protegidas suramericanas.

- B. El siguiente elemento que se analiza como parte del diagnóstico es la cantidad de áreas y el porcentaje de áreas protegidas en los países suramericanos que permite observar, de manera numérica, el estado del compromiso de proteger ecosistemas que requieren administración especial.

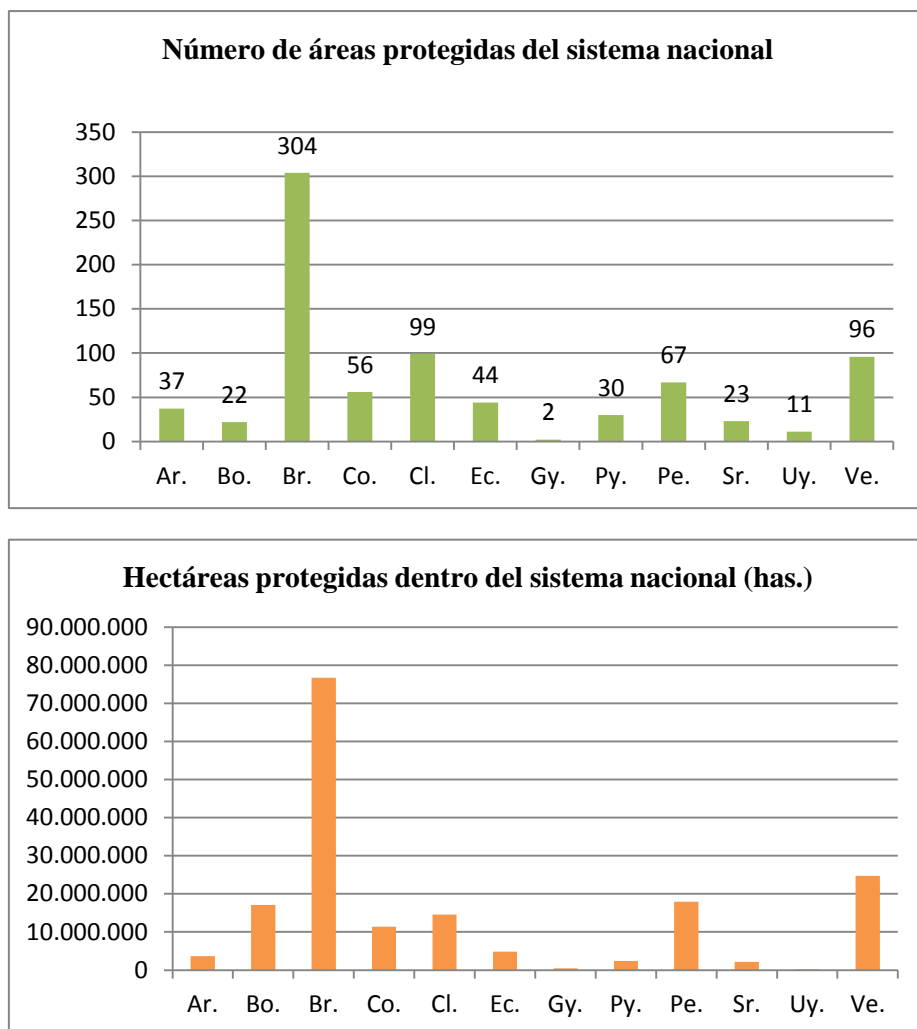
Tabla 10
Relación de hectáreas y porcentaje de territorio nacional protegido

País	Número de áreas protegidas del sistema nacional	Hectáreas protegidas dentro del sistema nacional (has.)	Porcentaje en relación al territorio nacional (%)
Ar.	37	3.680.995	1,3
Bo.	22	17.066.902	15,5
Br.	304	76.711.099	9
Co.	56	11.389.092	10
Cl.	99	14.549.020	19,2
Ec.	44	4.870.986	19
Gy.	2	434.351	2
Py.	30	2.381.412	5,9
Pe.	67	17.961.387	14
Sr.	23	2.113.220	2,9
Uy.	11	249.352	1,4
Ve.	96	24.710.243	27
Total	791	176.118.059	10,6*
* Porcentaje correspondiente al territorio suramericano.			

Fuente: Elbers, Unión Internacional de Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales UICN (2011).

Gráfico 5

Comparación entre número de áreas protegidas y hectáreas protegidas

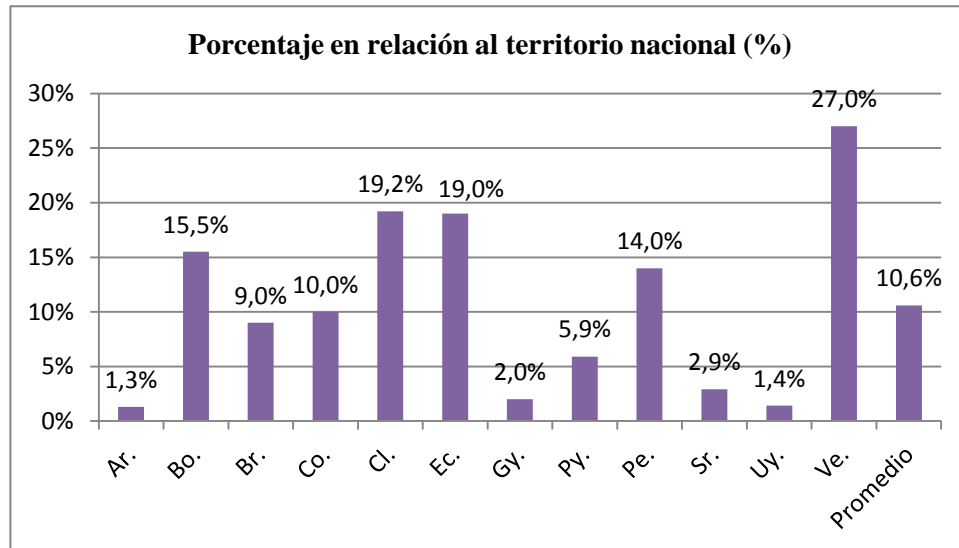


Fuente: Elaboración propia en base a la información tomada de Elbers, Unión Internacional de Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales UICN (2011).

En ambos gráficos se observa como Brasil es el país que más aporta al tema de la conservación y esto se justifica, porque su territorio es el más grande de Suramérica. Por su parte, Venezuela es otro actor importante en cuanto a cantidad de hectáreas y número de áreas. Guyana y Uruguay se caracterizan por ser los que menos territorio tienen protegido. Sin embargo, el siguiente gráfico cambia el panorama.

Gráfico 6

Porcentaje del territorio nacional que se encuentra protegido.



Fuente: Elaboración propia en base a la información tomada de Elbers, Unión Internacional de Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales UICN (2011).

Mientras que Brasil sobresalió por la cantidad de áreas, su situación cambia en relación al porcentaje de territorio protegido de acuerdo con el tamaño del país que alcanza el 9%, quedando en octavo lugar. El caso que llama la atención es Venezuela, pues se encuentra muy por encima del promedio suramericano que es del 10,6%. Por otra parte, Guyana y Uruguay siguen en la parte inferior de la lista con porcentaje pequeño. Sin embargo, Argentina es quien ocupa el último lugar.

Ahora, si se compara esta información con la obtenida en el análisis constitucional, se observa como Ecuador y Bolivia quienes han incluido dentro de su Carta Magna a la naturaleza como sujeto de derechos es plenamente coherente con el porcentaje de territorio destinado para tal fin. El caso más llamativo es Chile, quien estableció la primera área protegida en 1907 y que luego de casi 60 años establece su sistema de áreas protegidas y aporta un poco más del 19% de su territorio a la conservación de la naturaleza.

- C. El último elemento de este diagnóstico consiste en verificar la similitud entre las categorías que han creado los países para clasificar las áreas protegidas nacionales. La base de dichas categorías es construida por la Unión Internacional de Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales –UICN- y por ello la mayoría de las áreas protegidas tienen su equivalencia con este sistema, pero algunas categorías no son incluidas dentro de ésta, lo que significa que para una integración de los sistemas se requiere la homologación o la equivalencia de las áreas faltantes.

Tabla 11

Categorías presentes en los sistemas nacionales de área protegidas

Categoría	Ar.	Bo.	Br.	Co.	Cl.	Ec.	Gy.	Py.	Pe.	Sr.	Uy.	Ve.
Parque Nacional.	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Reserva Nacional.	X				X			X	X			
Monumento Natural.	X	X			X			X			X	X
Reserva Natural Estricta.	X									X		
Reserva Natural Silvestre.	X	X					X					
Reserva Natural Educativa.	X											
Santuario Nacional.		X							X			
Área Natural de Manejo Integrado.		X		X						X		
Reserva Natural de Inmovilización.		X										
Estación Ecológica.			X									
Reserva Biológica.			X			X						
Área de Protección Ambiental.			X									
Área de Interés Ecológico Relevante.			X									
Bosque Nacional.			X						X			
Reserva Extractiva.			X									
Reserva de Fauna.			X			X						X
Reserva de Desarrollo Sostenible.			X									
Reserva Particular del Patrimonio Natural.			X									
Reservas Forestales Protectoras.				X						X		
Parques Naturales Regionales.				X								
Áreas de Recreación.				X		X						
Distritos de Conservación de Suelos.				X								
Área Natural Única.				X								
Vía Parque.				X								
Reservas Naturales de la Sociedad Civil (privadas).				X								
Reserva de Regiones Vírgenes.					X							
Santuario de la Naturaleza.					X							
Parque Marino.					X							
Reserva Marina.					X							
Áreas Marinas Costeras Protegidas.					X							
Reserva Ecológica.						X		X				
Refugio de Vida Silvestre.						X		X				X
Área de Caza y Pesca.						X						
Zona Nacional de Reserva.								X				
Reserva de Recursos Manejados.								X				
Refugio Biológico.								X				
Paisaje Protegido.								X			X	
Bosque de Protección.									X			
Reservas Comunes.									X			
Cotos de Caza.									X			
Sitios de Protección.											X	
Santuario de Fauna Silvestre.												X

Fuente: Elaboración propia en base a los datos encontrados en los sitios oficiales de los sistemas de áreas protegidas y a los ministerios de ambiente nacionales.

De acuerdo con el cuadro anterior, las categorías que están presentes en la mayoría de los países suramericanos son tres: Parque Nacional, Reserva Nacional, Monumento Natural. Éstas tienen un elemento común, además de la conservación, es el mantenimiento de estos espacios de tal manera que el ser humano no modifique ni altere el ecosistema. Sin embargo, en la mayoría de estas áreas existen traslapes con los territorios indígenas¹⁴ e incluso se desarrollan actividades extractivas. Por ello es fundamental establecer la homologación o la equivalencia con un sólo sistema de categorías al momento de hablar de integración regional.

En promedio, los países suramericanos cuentan con seis categorías, pero en la mayoría de estos países, con excepción de Guyana, se tiene la presencia de dos o tres categorías que son mundialmente conocidas: los sitios Ramsar¹⁵, los lugares declarados como Reservas de Biosfera y Sitios de Patrimonio Mundial Natural, los últimos dos creados por la UNESCO. Estas categorías pueden servir de ejemplo para la creación de la clasificación suramericana.

Descripción normativa

Para analizar el componente normativo de los sistemas de áreas protegidas se revisan tres puntos. El primero se refiere a la definición de área protegida según el marco normativo; el segundo tiene que ver la creación de instituciones encargadas de la administración de los sistemas; el último se refiere a la creación de normas adyacentes que influyen en la administración de las áreas protegidas.

A. Definición de Área Protegida.

La mayoría de las normativas que crean los sistemas de áreas protegidas adoptan la definición que se establece en el Convenio de Diversidad Biológica de 1992.

Tabla 12
Definición de área protegida según marcos normativos nacionales

País	Definición de Área Protegida	Normativa
Ar.	“Las áreas del territorio de la República que por sus extraordinarias bellezas o riquezas en flora y fauna autóctona o en razón de un interés científico determinado, deban ser protegidas y conservadas para investigaciones científicas, educación y goce de las presentes y futuras generaciones, con ajuste a los requisitos de Seguridad Nacional. En cada caso la declaración será hecha por ley”.	Ley 22.351 de 1980 “De parques Nacionales de Argentina”, artículo 1.

¹⁴ Para profundizar en el tema consultar el documento de Cisneros y McBreen (2011) Superposición de territorios indígenas y áreas protegidas en América del Sur. Unión Internacional de Conservación de la Naturaleza y Recursos Naturales.

¹⁵ Convención firmada en 1971, en la que se tiene como objetivo “la conservación y el uso racional de los humedales mediante acciones locales, regionales y nacionales y gracias a la cooperación internacional, como contribución al logro de un desarrollo sostenible en todo el mundo”.

Bo.	“Son territorios especiales, geográficamente definidos, jurídicamente declarados y sujetos a legislación, manejo y jurisdicción especial para la consecución de objetivos de conservación de la diversidad biológica”.	Decreto 24781 de 1997 “Reglamento General de Áreas protegidas”, artículo 2.
Br.	“Unidad de conservación: espacio territorial y sus recursos ambientales, incluyendo las aguas jurisdiccionales, con características naturales relevantes, legalmente instituidas por el Gobierno, con los objetivos de conservación y límites, bajo administración especial, que es cubierta por garantías adecuadas protección; [...]”.	Ley 9985 de 2000 “Creación del sistema de Áreas Protegidas”, artículo 2.
Co.	“Es el área definida geográficamente, que haya sido designada, regulada y administrada a fin de alcanzar los objetivos específicos de conservación”.	Decreto 2372 de 2010, artículo 2.
Cl.	“Áreas Silvestres: Los ambientes naturales, terrestres o acuáticos, pertenecientes al Estado y que éste protege y maneja para la consecución de los objetivos señalados en cada una de las categorías de manejo contempladas en el artículo 3°”.	Ley 18362 de 1984.
Ec.	“El conjunto de áreas silvestres que se destacan por su valor protector, científico, escénico, educacional, turístico y recreacional, por su flora y su fauna, o porque constituyen ecosistemas que contribuyen a mantener el equilibrio del medio ambiente”.	Ley Forestal de 2004, artículo 66.
Gy.		
Py.	“Se entiende por las Áreas Silvestres Protegidas toda porción de territorio comprendido dentro de límites bien definidos, de características naturales o semi-naturales que se somete a un manejo de sus recursos para lograr objetivos que garanticen la conservación, la defensa y el mejoramiento del ambiente y de los recursos naturales”.	Ley 352 de 1994, artículo 4.
Pe.	“Son los espacios continentales y/o marinos del territorio nacional, expresamente reconocidos y declarados como tales, incluyendo sus categorías y zonificaciones, para conservar la diversidad biológica y demás valores asociados de interés cultural, paisajístico y científico, así como por su contribución al desarrollo sostenible del país”.	Ley 26834 de 1997, artículo 1.
Sr.		
Uy.	“Son aquellas áreas de conservación o reservas declaradas como tales por los Gobiernos Departamentales, las que podrán ser incorporadas al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Poder Ejecutivo, de conformidad con lo dispuesto por la presente ley”.	Ley 17234 de 2000, artículo 2.
Ve.	“El patrimonio ambiental de la Nación lo conforman los ecosistemas, las especies y los recursos genéticos, que se encuentren dentro del territorio nacional y su ámbito jurisdiccional, incluyendo la zona marítima contigua y la zona económica exclusiva”.	Ley de Biodiversidad Biológica de 2000.
Convenio de Diversidad Biológica	“Se entiende un área definida geográficamente que haya sido designada o regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación”.	1992, artículo 2.

Fuente: Elaboración propia en base a las normas mencionadas.

De todos los países, Colombia es la que asume el concepto literal del Convenio, las demás naciones describen con sus propias palabras la definición con excepción de Argentina y Chile, ya que ellos tienen leyes previas a la firma del Convenio; sin embargo, sus definiciones son próximas a la establecida. Con lo anterior se comprueba la influencia de este acuerdo internacional en las normativas orgánicas nacionales.

B. Creación de entes administrativos para las Sistemas de Áreas Protegidas – SAP

Una de las herramientas del Estado son las instituciones que garantizan la ejecución de sus políticas. Así, la mayoría de los países delegan la responsabilidad del manejo ambiental, y específicamente el tema de la conservación, a alguna institución, ya sea creada o modificada por un instrumento legal. A continuación se establece la relación de las instituciones a cargo de los sistemas de áreas protegidas nacionales.

Tabla 13
Sistemas de áreas protegidas nacionales e instituciones a cargo

País	Nombre del sistema	Instituciones relacionadas
Ar.	Administración de Parques Nacionales APN	Sistema Federal de Áreas Protegidas - SIFAP
Bo.	Sistema Nacional de Áreas Protegidas SNAP	Servicio Nacional de Áreas Protegidas
Br.	Sistema Nacional de Conservación de la Naturaleza SNUC	Consejo Nacional del Medio Ambiente Departamento de Áreas Protegidas DAP
Co.	Sistema Nacional de Áreas Protegidas SINAP	Parques Nacionales Naturales de Colombia Corporaciones Autónomas Regionales
Cl.	Sistema de Áreas Protegidas Silvestres del Estado SNASPE	Comisión Nacional de Medio Ambiente (CONAMA) División de Recursos Naturales Renovables y Biodiversidad
Ec.	Sistema Nacional de Áreas Protegidas SNAP	Dirección Nacional de Biodiversidad
Gy.	National Protected Areas System (NPAS)	Environmental Protection Agency EPA Protected Areas Commission
Py.	Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Paraguay (SINASIP)	Dirección de Parques Nacionales y Vida Silvestre Consejo Nacional de Áreas Silvestres Protegidas
Pe.	Sistema Nacional de Áreas Protegidas SINANPE	Instituto Nacional de Recursos Naturales, INRENA, Consejo Nacional de Ambiente CONAM
Sr.	-	Nature Conservation Commission
Uy.	Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas	Dirección Nacional de Medio Ambiente
Ve.	Sistema Nacional de Parques	Instituto Nacional de Parques INPARQUES Ministerio de Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (MARNR)

Fuente: Elaboración propia en base a la información encontrada en los sitios oficiales de los sistemas de áreas protegidas y los ministerios de ambiente nacionales.

La mayoría de las entidades a cargo del sistema son creadas mediante el mismo instrumento legal que da vida a los sistemas de áreas protegidas y los vincula a los ministerios de ambiente nacionales que les otorga la administración especial de estas zonas. La gestión de estas instituciones encargadas de los sistemas depende de la política nacional ambiental y de conservación que establecen los ministerios. La autonomía que poseen se refiere exclusivamente al tema de la gestión y el manejo al interior de cada área. Por lo tanto, la administración de los sistemas de áreas protegidas está planificada desde los ministerios y responde a las directrices nacionales, lo que puede facilitar una hipotética integración de sistemas de áreas protegidas suramericana.

- C. La creación de los sistemas de áreas protegidas ha contribuido a la actualización de la legislación ambiental. El desarrollo normativo en relación con la administración y la evolución de las instituciones es extenso en la mayoría de los países suramericanos, razón por la que se recopilan algunas de las leyes que inciden directamente sobre los sistemas de áreas protegidas nacionales. Es importante resaltar que existen muchas normas que corresponden a las jurisdicciones nacionales, provinciales, departamentales, municipales, cantonales, etc., que se deben analizar en el marco de estudios especializados sobre cada país por ello no se incluyen ciertas normativas en esta investigación.

Tabla 14
Leyes sobre los sistemas de áreas protegidas nacionales

País	Leyes
Ar.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Creación de la primera área protegida, 1922. ▪ Creación de Parques mediante, Ley 12.103 de 1934. ▪ De Parques Nacionales de Argentina, Ley 22.351 de 1980. ▪ Ratificación Convenio de Diversidad Biológica, Ley 24.375 de 1994. ▪ Ley general del Ambiente, 2002. ▪ Creación del SIFAP, 2003.
Bo.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Creación de la primera área protegida, 1939. ▪ Ley de Vida Silvestre Parques Nacionales, Caza y Pesca, Decreto Ley 12301 de 1975. ▪ Ley de Ambiente - Creación del Sistema de Áreas, 1992. ▪ Ratificación Convenio de Diversidad Biológica, Ley 1580 de 1994. ▪ Reglamento General de Áreas Protegidas, Decreto Supremo 24781 de 1997. ▪ Constitución Nacional del Estado Plurinacional de Bolivia, 2009.
Br.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Creación de la primera área protegida, 1937. ▪ Establecimiento de Área de Protección Ambiental, Ley 6902 de 1981. ▪ Reglamentación de Áreas de Protección Ambiental, Resolución 10 de 1988. ▪ Ratificación Convenio de Diversidad Biológica, 1992. ▪ Creación del Sistema Nacional de Unidad de Conservación de la Naturaleza SNUC, Ley 9985 de 2000. ▪ Regulación de actividades de sistemas hidroeléctricos en áreas protegidas, Decreto 7154 de 2010. ▪ Licencias ambientales en áreas protegidas, Resolución CONAMA 428 de 2010.
Co.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Creación de la primera área protegida, 1960. ▪ Establecimiento de categorías de áreas protegidas en el Código de Recursos Naturales, Decreto 2811 de 1974. ▪ Creación de la Unidad de Administración Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales,

	<ul style="list-style-type: none"> Decreto 622 de 1977. Creación de Ministerio de Medio Ambiente, Ley 99 de 1993. Ratificación Convenio de Diversidad Biológica, Ley 165 de 1994. Creación de la categoría de reservas privadas, 1999. Reglamenta el Sistema de Áreas Protegidas, Decreto 2372 de 2010.
Cl.	<ul style="list-style-type: none"> Creación de la primera área protegida, 1907. Ley de Bosques, 1925 – 1931(reforma). Creación de la Corporación Nacional Forestal CONAF, 1972. Creación del Sistema de Áreas Protegidas Silvestres del Estado SNASPE, 1984. Ley sobre bases generales del medio ambiente, Ley 19300 de 1994. Ratificación del Convenio de Diversidad Biológica, Decreto Supremo 1963 de 1994. Creación del Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente, Ley 20417 de 2010.
Ec.	<ul style="list-style-type: none"> Creación del primer área protegida, 1936. Ley Forestal y Conservación de Áreas Naturales, 1981- 2004 (reforma). Ratificación del Convenio de Diversidad Biológica, 1993. Creación del Ministerio de Ambiente, 1996. Reglamento Ambiental para Actividades Eléctricas, 2001. Reglamento de Turismo en Áreas Protegidas, 2002. Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales, 2004. Texto Unificado de Legislación Ambiental, Decreto Ejecutivo 3399 de 2002.
Gy.	<ul style="list-style-type: none"> Creación de la primera área protegida, 1926 – 1972. Ratificación del Convenio de Diversidad Biológica, 1992. Creación de la Agencia de Protección Ambiental (EPA), 1996. Establecimiento de la Estrategia Nacional para el Sistema de Áreas Protegidas, 2001. Ley de Áreas Protegidas, The PA Act 2011.
Py.	<ul style="list-style-type: none"> Creación de la primera área protegida, 1948. Ley Forestal, Ley 422 de 1973. Ratificación del Convenio de Diversidad Biológica, Ley 253 de 1993. Ley de Áreas Silvestres, Ley 352 de 1994. Creación del Sistema Nacional de Ambiente, Ley 1561 de 2000.
Pe.	<ul style="list-style-type: none"> Creación de la primera área protegida, 1961. Ratificación del Convenio de Diversidad Biológica, Resolución Legislativa N° 261181 de 1993. Ley de Áreas Naturales Protegidas, Ley N° 26834 de 1997. Ley sobre la Conservación y el Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica, Ley N° 26839 de 1997. Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, Decreto Supremo N° 038 de 2001. Ley General del Ambiente, Ley 28611 de 2005. Creación del Ministerio de Medio Ambiente, Decreto Legislativo 1013 de 2008. Establecimiento del Plan Director de Áreas Naturales Protegidas, Decreto 16 de 2009 MINAM.
Sr.	<ul style="list-style-type: none"> The Nature Protect Act, 1954 Creación de la primera área protegida, 1966. Ley Forestal, 1992. Ratificación del Convenio de Diversidad Biológica, 1995.
Uy.	<ul style="list-style-type: none"> Creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Ley 16112 de 1990. Ratificación del Convenio de Diversidad Biológica, 1993. Protección del Ambiente, Ley 16466 de 1994. Ley de Protección al Ambiente, Ley 17823 de 2000. Creación del Sistema de Áreas Protegidas, Ley 17234 de 2000. Reglamento del Sistema de Áreas Naturales Protegidas, Decreto 52 de 2005. Creación de la primera área protegida, 2008.

Ve.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Creación de la primera área protegida, 1937. ▪ Creación del Instituto Nacional de Parques INPARQUES, 1973 -1978. ▪ Ley Forestal de Suelos y Aguas, 1966. ▪ Ratificación del Convenio de Diversidad Biológica, 1994. ▪ Ley de Diversidad Biológica, 2000.
------------	--

Fuente: Elaboración propia en base a la información encontrada en los sitios oficiales de los sistemas de áreas protegidas y los ministerios de ambiente nacionales.

Los países suramericanos se caracterizan por tener un desarrollo normativo amplio, donde se propone una clara tendencia a la protección de zonas ecológicamente importantes. Este avance se funda en una legislación específica para la protección de la naturaleza, aparte de la ley de ratificación del Convenio de Diversidad Biológica.

La mayoría de los países amplían su ordenamiento ambiental en las dos últimas décadas: 1990 – 2010, debido, en parte, a la tendencia mundial sobre la inclusión del tema ambiental en la agenda política, a la firma de convenios internacionales sobre la preocupación del deterioro ambiental experimentado en el siglo XX y también con el propósito de atraer la inversión de varias organizaciones internacionales que apoyan proyectos ambientales, por ejemplo, GEF, WWF, The Nature Conservancy, Greenpeace, incluso la misma UICN.

Un tema de especial atención recae sobre la creación de ordenamientos específicos que regulan actividades económicas en las áreas protegidas como es el caso de Ecuador y Brasil, que establecen los instrumentos y los procedimientos a seguir para aprobar la ejecución de obras hidroeléctricas, turismo y actividades extractivas en estas zonas. Este es un claro ejemplo del choque de los intereses ambientales con los intereses energéticos. Según el Convenio de Diversidad Biológica (que todos los países suramericanos ratificaron), la función de las áreas protegidas es la protección ambiental para evitar alteraciones o modificaciones por la mano del hombre.

Al aprobar decretos o normas que permiten el desarrollo de actividades que implican la instalación de infraestructura y el cambio del ecosistema como son las hidroeléctricas, el fundamento de las áreas protegidas es desviado y obstruido. Quizás por esta razón, Brasil tiene dentro de su Sistema Nacional de Unidad de Conservación de la Naturaleza –SNUC, dos súper categorías denominadas: Unidades de Protección Integral, donde se encuentran las categorías equivalentes con las sugeridas por la UICN y las Unidades de Uso Sustentable que incluyen la figura de reservas extractivas y reservas de desarrollo sustentable, entre otras.

Esta situación de convergencia de dos intereses generalmente opuestos está presente en la mayoría de los países, ya que - como se mencionó anteriormente- los diez productos que conforman una parte importante de la base económica de los países suramericanos son materias primas (minerales, hidrocarburos, biocombustibles) o productos agrícolas que llevan a desarrollar estas actividades donde se encuentra la materia prima o donde el suelo es el más adecuado para el desarrollo de cultivos extensivos.

En múltiples ocasiones se han presentado conflictos socioambientales donde se hace explícito la sobreposición de la política energética a los intereses ambientales. Una de las razones por la que esta convergencia sucede es por la falta de claridad en ambas políticas, tanto la ambiental

como la energética, ya que su campo de acción es similar pero sus objetivos son sustancialmente diferentes. Esta cuestión se tratará más adelante.

Puntos en común para plantear una política ambiental suramericana de Biodiversidad.

La creación de una política, como se mencionó en el primer capítulo, se refiere al establecimiento de un marco que sirve para dirigir la planificación, tanto de los programas y las acciones sectoriales, como de las estrategias específicas para desarrollar la política misma. La idea de una política suramericana ambiental es posible siempre y cuando existan puntos en común que logren tener jurisdicción en todo el territorio.

Las políticas ambientales nacionales se enfocan en garantizar el manejo sustentable y equilibrado de los recursos naturales. La característica principal de estos documentos es el establecimiento de autoridades ambientales o instituciones encargadas de garantizar el control de las actividades del hombre. Además de esto, las políticas ambientales son de carácter general y atemporal, pero existen diferencias en algunos principios orientadores y en la inclusión de instrumentos característicos en cada país.

Principios fundamentales nacionales

Los principios son definidos como el timón de las políticas, con ellos se establece el horizonte. La mayoría de los países suramericanos hacen referencia a ocho principios:

1. La *congruencia* entre las normas que se crean en cada país. En algunos casos, las normas establecidas se contradicen, lo que genera un conflicto de jerarquía. En los casos que las normas ambientales chocan con las actividades económicas, la contienda es ganada por las que promueven la competitividad nacional en los mercados mundiales.
2. El principio de *prevención* de los daños ambientales en el que se plantean las acciones que evitan la generación de degradación ambiental de las actividades humanas. Sin embargo, cuando se trata de actividades como la explotación de hidrocarburos, estas actividades prevalecen sobre la prevención.
3. La responsabilidad del Estado en la toma de decisiones frente a las medidas de control que eviten y mitiguen los impactos negativos, tanto en las iniciativas públicas, como en las privadas. A esto se le denomina principio de *subsidiariedad*.
4. La importancia del *desarrollo sostenible* que abarca el ámbito económico, por lo tanto, el energético y el ambiental. Esto implica la inclusión del tema ambiental en la planificación nacional y en las directrices establecidas para el desarrollo de actividades económicas.
5. La *responsabilidad* que recae sobre el causante de un daño ambiental que debe cubrir los costos correspondientes para restaurar el ecosistema afectado a una condición lo más cercana posible a la inicial.

6. La comprensión de que el proceso, tanto de inclusión del tema ambiental, como de los resultados de la política ambiental, es *gradual* y sistemático.
7. La *participación de la sociedad civil* en los temas ambientales debe ser permanente y debe incluir a todos los sectores sociales para que la recopilación de la información sea lo más completa posible.
8. La *preservación* y la conservación de la naturaleza es fundamental para garantizar la continuidad de la humanidad: como fuente de vida y como espacio en donde se desarrollan todas las acciones humanas.

Como se observa, los principios comunes, que constituyen las políticas ambientales nacionales, son los básicos para lograr una gestión ambiental coherente con el objetivo principal del cuidado del medio ambiente, lo que puede garantizar su uso racional y sostenible que lleve a la satisfacción de las necesidades humanas.

Al comparar estos principios con el Convenio de Diversidad Biológica, se puede observar la gran influencia de este marco referencial sobre la elaboración de las políticas ambientales nacionales, es decir, se evidencia una respuesta positiva de los países suramericanos hacia una tendencia internacional.

Instrumentos de gestión ambiental nacional

Sumado al establecimiento de los principios y de los objetivos generales en las políticas ambientales nacionales, existen elementos que dan forma y aplicabilidad a la gestión ambiental, ellos son los instrumentos que se crean para cumplir con las metas propuestas en las políticas respectivas.

Tabla 15

Instrumentos de la política ambiental

INSTRUMENTOS	Ar.	Br.	Bo.	Co	Cl.	Ec.	Gy.	Py.	Pe.	Uy.	Sr.	Ve.
Ordenamiento ambiental.	X							X	X			X
Evaluación de impacto ambiental.	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X
Sistema de control de actividades antrópicas.	X	X				X		X	X	X		X
Educación ambiental.	X	X	X	X	X	X		X	X	X		X
Sistema de información ambiental.	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Régimen económico de desarrollo sustentable.	X				X							
Participación social.			X	X	X			X	X			X
Desarrollo de ciencia y tecnología.		X	X	X		X			X			
Creación de instituciones correspondientes.		X	X	X	X		X		X	X	X	X
Monitoreo.		X	X		X			X	X	X		X
Indicadores ambientales.								X	X	X		X

Laboratorio ambiental.										X		
Planes de mejora del desempeño ambiental.								X		X		
Red de laboratorios ambientales.										X		
Sistemas de áreas protegidas.	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Licencias ambientales y/o concesiones.		X		X								X
Patentes.		X										
Investigación ambiental.		X		X	X	X		X	X			X
Planes de manejo.						X			X	X		X
Consulta previa.						X			X			
Incentivos y/o fondos.				X	X	X		X	X	X		X
Sistemas de valoración multicriterial.				X								
Desarrollo normativo.	X	X	X	X	X	X		X	X	X		X

Fuente: Elaboración propia en base a los documentos de las políticas ambientales de cada país.

La mayoría de estos instrumentos se encuentran materializados como objetivos en el Convenio de Diversidad Biológica, lo que demuestra que las políticas ambientales nacionales se articulan con los acuerdos internacionales de tal manera que las normas ordinarias y orgánicas terminan adaptándose a la política regional o mundial más que a la nacional. Esto significa que en cuanto a los instrumentos no hay mayor dificultad para una integración, ya que el pilar y el soporte de los instrumentos de gestión ambiental está puesto sobre una política mundial.

Existe un instrumento que es mencionado pocas veces en dichas políticas, pero todos los países lo han implementado en cumplimiento a lo establecido en el convenio. Éste se caracteriza por establecer las directrices, las líneas de trabajo, los objetivos y las acciones concretas que permiten la ejecución de la política ambiental: La Estrategia Nacional de Conservación de la Diversidad Biológica o Biodiversidad.

Estrategias Nacionales de Conservación de la Diversidad Biológica o de Biodiversidad -ENB.

El propósito de estas estrategias es orientar las acciones concretas para cumplir los objetivos que lleven a la conservación de la biodiversidad. El proceso de elaboración de estos documentos se desarrolló en la década siguiente a la ratificación del mencionado convenio. Así, para el año 2004, todos los países suramericanos contaban con este documento (UICN, 2005: 5). Estas estrategias han contado con la participación de la sociedad civil, de las ONG y los representantes de las poblaciones directamente afectadas, lo que ha permitido tener en cuenta la visión de los diferentes sectores de la sociedad, facilitando la identificación de las problemáticas y los medios adecuados para solucionarlos. La mayoría de los países incluyen la descripción de estos procesos en los mismos documentos.

Para el año 2005 se realizó un estudio sobre estas estrategias para analizar las directrices generales y observar sus contenidos con el objetivo de dar los primeros pasos en la idea de crear una política de biodiversidad suramericana. El resultado fue la publicación titulada Estrategias Nacionales de Biodiversidad en América del Sur: Estado Actual y Perspectivas, elaborado por la Oficina Regional para América del Sur de la UICN.

Según este documento, las estrategias nacionales de biodiversidad son las directrices que dibujan el camino para aplicar y cumplir lo establecido en el Convenio de Diversidad Biológica. Así, las políticas ambientales y las estrategias nacionales están articuladas -en algunos casos la frontera es muy difusa- y están en constante cambio de acuerdo con las dinámicas nacionales (UICN, 2005: 81). Desde este punto de vista es posible integrar las políticas ambientales nacionales en una regional.

Las estrategias nacionales de biodiversidad se constituyen como un elemento fundamental dentro de este proceso de análisis, lo que se verá en dos fases. La primera corresponde a la vigencia de las estrategias planteadas; en la segunda se identifican los puntos en común de las líneas de acción que muestran qué tan cerca o lejos se encuentran los países suramericanos para organizar una estrategia ambiental suramericana.

En este análisis se incluyen dos documentos que proponen estrategias regionales de conservación. Por un lado, la decisión 523 creada en el marco de la Comunidad Andina de Naciones – CAN, titulada Estrategia Regional de Biodiversidad para los Países del Trópico Andino. Por otro lado, Conservation Priorities for the Guyana Shield, que incluye la declaración para la conservación de esta región.

A. Vigencias de las ENB.

Tabla 16

Vigencia de las ENB

País	CAN	ESGY	Ar.	Bo.	Br.	Co.	Cl.	Ec.	Gy.	Py.	Pe.	Sr.	Uy.	Ve.
Año de elaboración	2002	2002	2002	2001	2002	2012	2003	2001	2007	2003	2001	2012	1999	2010

Fuente: Elaboración propia con base a los documentos de las estrategias nacionales de conservación de cada país.

Todos los países, a excepción de Uruguay, han elaborado sus estrategias en la década del 2000. En el caso de Colombia, Suriname y Venezuela, quienes tienen estrategias en años recientes (2010 - 2012), responden a la solicitud - realizada por la Secretaría del Convenio de Diversidad Biológica- de iniciar un proceso de actualización de estrategias nacionales en el 2010, luego de la décima reunión de la Conferencia de las Partes (CDB, 2013)¹⁶. Los nueve Estados restantes se encuentran en proceso de elaboración. Un ejemplo del proceso de elaboración es la realización, durante el mes de julio en el 2011 en la ciudad de Quito, de un taller suramericano para la actualización de estrategias y de planes de acción nacionales.

B. Líneas de acción de las ENB.

Las características principales de las líneas de acción son tres. La primera se refiere a su carácter dinámico, ya que las acciones concretas pueden cambiar por muchas variables entre ellas por los cambios que sufra el ambiente, por los objetivos logrados o por los ámbitos en los que se debe trabajar incisivamente, etc. La segunda característica es el carácter progresivo de

¹⁶ Para mayor información consulte la página web <https://www.cbd.int/nbsap/about/latest/default.shtml>.

la ENB, porque las acciones, los programas, los planes y las políticas son de larga duración, y por lo tanto, los resultados no son inmediatos. La mayoría de las experiencias en el ámbito ambiental son progresivas y con metas a largo plazo. Finalmente, su carácter inclusivo. Para que un proyecto ambiental en niveles nacionales sea efectivo debe incluir a los diferentes actores y miembros de la sociedad, en donde la retroalimentación y los aportes físicos como financieros converjan en un sólo esfuerzo que culmina con el logro de los propósitos específicos y generales. Por todo lo anterior, la UICN menciona que “las ENB son procesos vivos y abiertos, adaptables a cambios en el contexto, con proyección de largo plazo” (UICN, 2005:84).

Las temáticas desarrolladas por las ENB se refieren principalmente a la conservación de la diversidad biológica, tanto in-situ como ex – situ, utilizando varias estrategias como el desarrollo de sistemas de áreas protegidas, el fomento de la educación ambiental, el desarrollo institucional, el establecimiento de ordenamientos jurídicos correspondientes y la aplicación de los estudios de impacto ambiental, entre otros. Casi todas las líneas de acción contempladas en las estrategias están incluidas como los instrumentos de la gestión ambiental establecidos en las políticas nacionales. Así, la articulación entre políticas ambientales y estrategias nacionales es indiscutible.

Las líneas estratégicas que la mayoría de los países suramericanos coinciden son cinco:

1. *Fortalecimiento institucional*: en uno de los informes presentado por Pedro Medellín¹⁷ (como consultores de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL) se menciona que los países suramericanos se caracterizan por poseer una debilidad institucional pronunciada. Según las ENB – excepto Suriname-, el fortalecimiento institucional es orientado en tres líneas. La primera tiene que ver con la consolidación y refuerzo de las entidades existentes para que sean capaces de responder a las necesidades en los temas ambientales. La segunda se relaciona con la articulación entre los diferentes niveles (local, municipal, departamental, provincial, nacional) y con los diferentes sectores principalmente el económico. Y la tercera línea se encamina a crear las instituciones faltantes para cubrir los vacíos en la gestión ambiental. Estos tres puntos muestran las dificultades institucionales en varios temas:
 - La existencia de las instituciones no garantiza la representatividad y la eficiencia requerida para que puedan ser ejecutoras de las políticas y los planes, esto quiere decir que no existe un respaldo estatal hacia las instituciones ambientales que permita el reconocimiento social que oriente las acciones hacia los resultados deseados o las respuestas sociales esperadas.
 - La poca articulación en los diferentes niveles al interior de los Estados confirma, por un lado, la debilidad institucional y, por otro lado, la ineficiencia de las

¹⁷ Medellín propone una estrategia metodológica para crear políticas y planes en países con debilidad institucional, ya que la ejecución de las políticas requiere de un cuerpo institucional consolidado. Al no contar con una estructura fuerte, característica de la mayoría de los países de Suramérica, las políticas creadas no tienen la incidencia deseada. Para mayor información consultar Medellín, Pedro (2004). “La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad”. Serie *políticas sociales*. No. 93. Santiago de Chile: CEPAL y Naciones Unidas.

instituciones existentes, ya sea por la falta de respaldo estatal o por la importancia otorgada a otras políticas sectoriales.

- La creación de nuevas instituciones no garantiza la buena gestión ambiental, ya que pueden tener las mismas dificultades de las existentes. En otras palabras, las nuevas instituciones no son la solución. En el fondo el problema se encuentra en el compromiso y la voluntad política de los Estados.
2. *Desarrollo normativo*: una de las herramientas que, en dupla con las instituciones, demuestra eficiencia y posee capacidad de aplicación es el ordenamiento jurídico, ya que tiene la característica de la coacción o la capacidad sancionatoria. Por ello, un desarrollo institucional sin normas que lo soporten es un trabajo perdido. Los países suramericanos coinciden en dos puntos claves:
- La necesidad de generar los marcos normativos que se requieran para cumplir las disposiciones establecidas en el convenio de Diversidad Biológica y generar una gestión ambiental efectiva, con normas acordes con las necesidades y las particularidades de cada país y cada ecosistema. Lo que demuestra la poca o nula eficiencia de las normas existentes en cuanto a los mecanismos y los procedimientos para evitar daños ambientales.
 - La importancia de articular las existentes normas intersectoriales en la misma gestión ambiental, ya que la mayoría de las normatividades ambientales existentes previas a la firma del convenio no se articulaban entre sí, sin decir que fueran deficientes. Lo que otorga la creación de la ENB es un horizonte común y la posibilidad de engranaje entre los diferentes frentes para la conservación de la naturaleza. En algunos casos, como el de Paraguay y de Suriname, mencionan que, independiente del carácter de las políticas de desarrollo o de uso de suelo, las normas deben complementarse y no ser contradictorias.
3. *Educación ambiental e investigación*: un mecanismo por el cual se puede crear conciencia es la educación; por ello, se propone la inclusión del tema ambiental dentro de la educación formal e informal. Así, al incluir en el currículo experiencias y ejemplos de comportamiento que promuevan el uso adecuado y sostenible de los recursos, la reutilización, entre otros hábitos, puede construirse una sociedad que oriente sus acciones hacia el mejoramiento de la calidad vida sin dañar el entorno en el que se encuentra.
- En el tema de la investigación se promueve el desarrollo científico y la recolección de información que contribuya al conocimiento de las características de los ecosistemas y de las especies que en ellos habitan.
4. *Evaluación de impacto ambiental- EIA*: es un instrumento que desde su creación representa una de las mayores oportunidades para evitar daños ambientales, principalmente, en las actividades económicas que tienen alto impacto en los ecosistemas. Todos los países, a excepción de Suriname, tienen este instrumento como una parte fundamental, al igual que los planes de manejo de la gestión ambiental

nacional. Sin embargo, en algunos países, a pesar de que se encuentra reglamentada la EIA, aún le falta institucionalidad y articulación con las políticas sectoriales para tener mayor incidencia y eficiencia.

5. *Conservación de la diversidad biológica*: todos los países suramericanos mencionan la importancia estratégica de la naturaleza, y por esta razón, se convierte en un objetivo prioritario su conservación. Según lo observado anteriormente, cada uno de los doce países suramericanos posee un sistema de áreas protegidas, unos más estructurados que otros, unos con más experiencia y mayor jurisdicción que otros. Todos estos sistemas cumplen con el mismo objetivo común, fomentar la conservación de la naturaleza. Aun así, varios de los sistemas también se caracterizan por la baja representación institucional, la ineficiente normativa y el reducido aporte presupuestario. No obstante, en las estrategias nacionales se mantiene el propósito de incluir más áreas protegidas a los sistemas.

Estos elementos son algunas de las convergencias entre los documentos de estrategias nacionales, pero a la vez son puntos de discusión, por dos razones. La primera se debe a que cada Estado reglamenta diferente cada ítem, lo que es solucionable, porque responde a una tendencia internacional, la cuestión es sobre bajo cuál marco institucional se adscribe. La segunda razón es que en los cinco elementos existen muchas debilidades que pueden ser superadas en una directriz regional que establezca el horizonte, pero ya se parte de problemas que no pueden ser resueltos desde lo regional, porque competen a la articulación entre el nivel nacional y el local.

Cabe destacar dos menciones realizadas en las estrategias nacionales. La primera en la Estrategia Nacional y Plan de Acción Para la Conservación de la Biodiversidad del Paraguay, donde se dedica un espacio a algunos temas que han sido abordados de manera paralela como son las políticas de desarrollo y el aspecto energético.

Las políticas de desarrollo se abordan como “propuestas de desarrollo que podrían afectar la conservación y el uso sostenible de la Diversidad Biológica” (ENPAB, 2003), allí se hace referencia a IIRSA. Se ubican los seis proyectos energéticos prioritarios para el país y reconoce las posibles afectaciones:

“Es fundamental notar que una buena parte de los proyectos afectaría el Chaco paraguayo, una de las ecorregiones de importancia regional que cuenta con el menor grado de intervención antropogénica y donde las oportunidades para la conservación y el desarrollo sostenible aún son grandes. Por tanto, se recomienda tener en cuenta estos aspectos y evaluar cuidadosamente los costos ambientales y sociales de los proyectos para considerarlos en su implementación, si se llegara a la conclusión que son económica, técnica y ambientalmente viables” (ENPAB, 2003: 25).

El tema energético es incluido dentro de las áreas sectoriales de la estrategia, estableciendo un objetivo y las acciones correspondientes:

“Desarrollo de los recursos energéticos: Promover el desarrollo energético del país con base en las fortalezas y las oportunidades nacionales y regionales, impulsando la generación de riquezas con criterios de sostenibilidad en el marco del CDB” (ENPAB, 2003: 50)

Esto hace que Paraguay sea pionera en tratar este tema en un documento sobre conservación. Ninguna de las otras ENB hace una mención específica ni mucho menos propone su articulación, por esta razón, la estrategia de Paraguay puede tenerse en cuenta al momento de crear la política ambiental suramericana, porque estos dos temas no pueden ni deben estar separados. Lastimosamente, el tema ambiental ha sido tratado como un tema paralelo al resto de los aspectos nacionales.

La segunda mención se realiza en National Biodiversity Action Plan (NBAP) de la República de Suriname, la que se refiere a la contradicción entre los objetivos de conservación, los programas, etc., y las políticas sobre el uso de suelo en lo que se refiere al desarrollo de actividades de desarrollo como la explotación de recursos minerales.

En cuanto a la decisión 523 de la CAN referente a la Estrategia Regional de Biodiversidad para los Países del Trópico Andino, se hace evidente el carácter inclusivo frente al tema de los proyectos de desarrollo, sobre todo en el marco de la integración regional. Esta característica hace que esta estrategia sea radicalmente diferente a las estrategias nacionales, ya que la integración ocupa un lugar prioritario. Además se piensa la conservación de los ecosistemas como un conjunto con la necesidad de desarrollar esfuerzos coordinados entre los países. Así, la naturaleza deja de ser un compromiso delimitado por las fronteras y se convierte en un objetivo común, lo que permite mantener la naturaleza, superando las líneas sociales que el hombre ha construido.

Este documento se puede considerar un buen esfuerzo regional en el que se busca articular las políticas nacionales y las instituciones existentes con las comunidades afectadas y el propósito de conservar la naturaleza para contribuir a las mismas intenciones del Convenio de Diversidad Biológica. Lo anterior nos confirma que la posibilidad de crear una política ambiental para Suramérica es viable a partir de los acuerdos internacionales, porque marcan una tendencia internacional; sin embargo, tienen una institucionalidad débil y es allí donde cada Estado debe aportar su grano de arena.

Mientras que la Decisión 523 es un documento centrado en los países y orientado a la integración del bloque de la Comunidad Andina de Naciones- CAN, el documento Conservation Priorities for the Guayana Shield es una propuesta enfocada en los ecosistemas y los corredores biológicos que comparten características, muy semejante al Tratado de Cooperación Amazónica – TCA¹⁸, donde es el ecosistema el centro de atención y la conservación de la naturaleza es el eje transversal que permite la convergencia de los esfuerzos nacionales.

¹⁸ El Tratado de Cooperación Amazónica fue firmado en 1978. Décadas posteriores (1995) se creó la Organización como respaldo al Tratado y en el que participan los miembros firmantes del tratado. Para profundizar el tema consultar la página web <http://www.otca.info/portal/>.

Estos tres documentos, a pesar de sus diferentes enfoques, son los primeros ejemplos de iniciativas regionales ambientales en el territorio suramericano, lo que indica que hablar de una política ambiental regional no es extraño ni tampoco innovador.

Caso contrario sucede con el tema energético. Esta importante cuestión adquiere fuerza luego del boom petrolero de los años ochenta y el punto más alto de dicha bonanza petrolera se alcanzó en los primeros años del siglo XXI, cuando llegó a ubicarse en la agenda política como uno de los temas prioritarios junto con el de seguridad nacional y soberanía.

Política Energética de UNASUR

Según Fontaine, la política energética va más allá del establecimiento de las regulaciones del petróleo (Fontaine, 2010: 285), incluye lo referente a las demás fuentes energéticas y a las fuentes alternativas. Por ello, se analiza de qué está compuesta la Política Energética de UNASUR y las temáticas que abarca.

La Política Energética de UNASUR está compuesta por tres documentos oficiales: 1. El Tratado Energético Suramericano 2. La Estrategia Energética Suramericana y 3. El Plan de Acción de Integración Energética. Estos tres documentos fueron aprobados en la Reunión Extraordinaria de Jefes y jefas de Estado llevada a cabo en los Cardales, Argentina en el año 2010.

Estos documentos se han constituido como las directrices planteadas por UNASUR para la construcción y la consolidación del proceso de integración energética regional, razón por la que se analiza el estado y las características principales de estos tres procesos.

Tratado Energético Suramericano.

El documento aprobado en la reunión extraordinaria en 2010 en Argentina fue la estructura del tratado, es decir, que los enunciados y las decisiones específicas que los países suramericanos ratificarán aún no están elaboradas. El primer borrador se esperaba para el año 2011; sin embargo, en la reunión del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores de UNASUR realizada en Bogotá, se estableció, por medio de la Resolución 18/2012, la constitución de un “grupo especializado *AD HOC* en materia jurídico - política” que cumplirá las funciones respectivas de diligenciamiento del contenido normativo en el Tratado Energético Suramericano. Por lo anterior, el Tratado Energético aún no está completamente elaborado. El análisis de este componente de la política energética de UNASUR es basado en la estructura aprobada.

El Tratado está compuesto por siete partes:

Tabla 17

Estructura del Tratado Energético Suramericano

Partes	Capítulos	Temas
1 Disposiciones iniciales		Principios rectores, objetivos, alcances.
2 Marcos para la Integración Energética	Infraestructura energética	Descripción de la infraestructura requerida para viabilizar la integración y permitir el establecimiento de la cadena de valor de la energía en el territorio.
	Marcos regulatorios	Bases de principios compatibilizados. Establecimiento de regímenes especiales. Manejo de relaciones con empresas trasnacionales y gran nacionales.
	Seguridad energética	Conceptos. Balance de los estados energéticos de los países miembros. Proyecciones a mediano y a largo plazo. Planes de contingencia y alerta temprana.
	Intercambios energéticos	Disposición de las normativas para facilitar el tránsito entre países, principalmente en aspectos laborales y manejo de los intercambios energéticos. Establecimiento de patrones de aranceles, tarifas, competencia, complementariedad y situaciones que se apliquen a los servicios energéticos.
	Mecanismos de cooperación	Mecanismos y procedimientos por los que se realizarán todas las actividades relacionadas con la energía en el marco de la integración.
	Aspectos ambientales	Definiciones de los principios de sustentabilidad y medio ambiente que se manejarán como fundamentos del tratado.
	Inversiones	No se menciona ningún ítem particular.
3 Disposiciones institucionales	Consejo Energético Suramericano	Definición, funciones, procedimientos y procesos administrativos.
	Otros aspectos institucionales	No se menciona ningún ítem particular.
4 Protocolos adicionales		Definición de protocolos adicionales, alcances, relación que se establece entre el tratado y los posibles protocolos adicionales.
5 Mecanismo de solución de controversias		No se menciona ningún ítem particular.
6 Disposiciones generales		Establecimiento de las relaciones que existen por fuera del proceso de integración y del tratado con otros acuerdos preexistentes o por crear.
7 Disposiciones finales		Enmiendas, ratificaciones, adhesiones, denuncias, vigencia y anexos pertinentes.

Fuente: Elaboración propia en base a la información de la Unión de Naciones Suramericanas – UNASUR- (2012).

La segunda sección, que hace referencia a los “Marcos para la Integración Energética”, es en apariencia la que contempla mayores ítems y que contiene el grueso del Tratado. En esta sección se mencionará lo relacionado con la articulación de las normativas nacionales, la

seguridad energética como preocupación regional, la comercialización de energía entre los países de la región, etc.

Sin embargo, hay un ítem que merece especial atención y es la inclusión del tema ambiental como parte de los fundamentos del tratado, lo que implica un esfuerzo importante para establecer la relación existente entre los proyectos energéticos y el uso sustentable de los recursos naturales. No obstante, en el planteamiento de la estructura aún se mantiene la clara división entre el tema energético y el ambiental, es decir, se sigue asumiendo de manera paralela el desarrollo de alternativas energéticas y las actividades económicas. Esto sólo se podrá comprobar cuando se tenga el documento final redactado.

Cabe reconocer que este tratado tiene un propósito definido y es la reglamentación en materia energética que busca la integración de los países suramericanos, armonizando las políticas nacionales con este acuerdo regional macro. Así, los ordenamientos jurídicos, tanto en el tema energético, como el económico se irán homologando entre los países, facilitando la consolidación del bloque.

Estrategia Energética Suramericana.

El anteproyecto fue presentado y aprobado en el 2008, durante el I Consejo Energético Suramericano llevado a cabo en Caracas, Venezuela. El documento está compuesto por tres partes:

Tabla 18

Estructura de la Estrategia Energética Suramericana

No.	Partes	Temas
A	La Integración Energética Regional: Un objetivo estratégico.	Se hace referencia al proceso seguido, durante la primera década del siglo XXI, de la inclusión del tema energético como tema prioritario en la agenda política de los países suramericanos y de cómo se va configurando la integración energética como una estrategia a nivel regional que favorece los intercambios energéticos entre los países vecinos.
B	Principios Rectores de la Integración Energética Suramericana.	Se identifican once principios que se orientan al reconocimiento del importante rol del aspecto energético en el desarrollo nacional y regional. También se menciona que la cooperación y la soberanía nacional son dos elementos constituyentes de la integración energética.
C	Lineamientos de la Estrategia Energética Suramericana.	Son quince puntos que establecen los objetivos específicos que permitirán la consolidación de la integración energética y facilitarán los intercambios y las articulaciones entre países con el propósito de generar beneficios regionales.

Fuente: Elaboración propia en base a la información de la Unión de Naciones Suramericanas – UNASUR- (2012).

Los quince lineamientos de la estrategia se pueden clasificar en tres grupos. El primero de ellos reúne a los que se refieren al tema físico, de desarrollo de infraestructura energética e

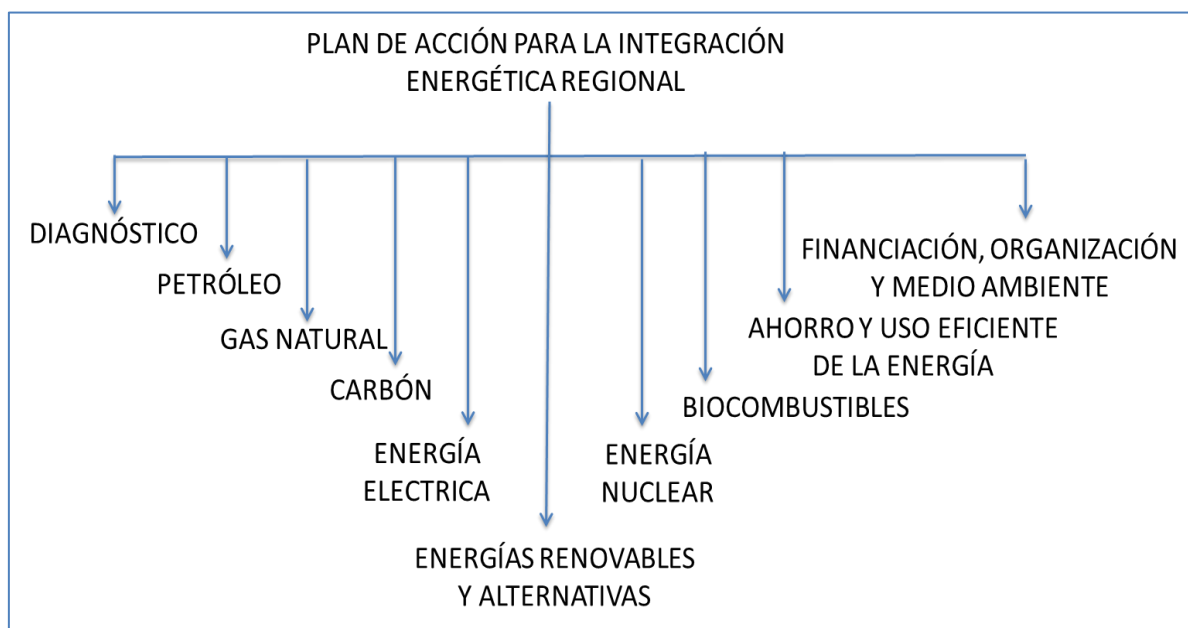
industrial como medio para acopiar esfuerzos que permitan el progreso regional. En el segundo grupo coinciden los lineamientos que tienen que ver con el desarrollo de energías alternativas, del uso racional de los recursos naturales y la promoción al intercambio de tecnologías. Finalmente, el último grupo contiene los puntos que aluden a los temas institucionales (convergencias de políticas), normativos (adecuaciones de ordenamientos jurídicos tanto económicos como políticos) y de participación (mantenimiento de acuerdos internacionales vigentes y articulación de los futuros).

Plan de Acción de la Integración Energética Regional.

En el III Consejo Energético Suramericano se estableció que el avance de la estructura de los lineamientos sirve para la definición de las acciones concretas para la integración regional. Por ello, en el documento de UNASUR se presentan las primeras acciones estratégicas estructuradas de la siguiente manera:

Gráfico 7

Plan de Acción para la Integración Energética Regional



Fuente: Elaboración propia en base a la información de la Unión de Naciones Suramericanas – UNASUR- (2012).

Los objetivos y las acciones específicas para cada uno de estos ítems reconocen la importancia de garantizar la seguridad del suministro energético enmarcado en el uso racional y sustentable, acompañado, en algunos casos, por arreglos normativos e institucionales.

Cabe destacar que en este documento se hace referencia al tema ambiental en el último ítem. En las acciones se contemplan dos importantes ejes, por un lado, la participación de las

comunidades afectadas por proyectos energéticos y, por el otro, la promoción a la mitigación y la adaptación al cambio climático.

Estos tres documentos coinciden en colocar como prioridad la seguridad energética de la región, acompañada por la articulación normativa y el desarrollo institucional que le dé el soporte que requiere para tener la incidencia regional que pretende. Como la política energética de UNASUR está apenas constituyéndose es difícil analizar y estimar su impacto en los países suramericanos, pero es posible observar su estructura y encontrar los puntos centrales.

Los fundamentos de esta política tienen como referente las políticas energéticas nacionales que han promocionado la extracción de hidrocarburos, lo que es observable al verificar el lugar que ocupan los productos primarios (minerales, hidrocarburos y alimentos utilizados como generadores de energías alternativas, por ejemplo, la soya) en las economías nacionales. Así, no es extraño que la política energética tenga una articulación leve con el tema ambiental.

Encuentros y desencuentros entre la política de conservación o biodiversidad y la política energética en el marco de la integración.

La política energética de UNASUR, materializada en los tres documentos analizados, tiene diferencias importantes con las políticas nacionales ambientales. A continuación se hacen evidentes algunas de las divergencias tanto de enfoque como de funcionalidad, tomando como punto de partida los cinco elementos clave.

Las instituciones tienen como propósito orientar, ejecutar y garantizar que las políticas públicas sean efectivas, logrando modificar el comportamiento de la sociedad. Si el desarrollo institucional se propone para darle más soporte a las decisiones y capacidad de acción al Estado, las instituciones deben ser las primeras herramientas articuladas al modelo económico. Una de las primeras diferencias es observable en este punto, ya que el desarrollo institucional planteado por las estrategias ambientales es de carácter descentralizado y desarticulado de las políticas económicas. Por el contrario, la política energética plantea un carácter igualmente descentralizado, pero con una completa articulación con el desarrollo económico de Suramérica como bloque.

Otra de las diferencias evidente es en la finalidad del desarrollo institucional. Mientras que las políticas ambientales reconocen la necesidad de cuidar la fauna y la flora para garantizar una calidad de vida recalcando la necesidad de implementar el desarrollo sostenible en el modelo económico. En oposición, la política energética argumenta que el desarrollo económico implica algunos sacrificios ambientales en función de la garantía del suministro energético y del beneficio económico de su comercialización, aunque también establecen la importancia de incluir el desarrollo sostenible como fundamento para cualquier proyecto.

En definitiva las políticas ambientales promueven el desarrollo institucional para tener el impacto y el reconocimiento del tema ambiental tanto en lo económico, como en lo social y político; en contraposición, la política energética fortalece las instituciones para la ejecución de proyectos y la regulación de las actividades relacionadas.

Finalmente, el modo como fueron incluidos estos temas en la agenda política también es una muestra de las divergencias. Por un lado, el tema ambiental fue incluido entre las agendas políticas como una cuestión adicional y no como un eje transversal a todos los demás aspectos. Por el otro lado, el tema energético llegó rápidamente a la agenda y se convirtió en la prioridad de los países, de tal manera que redireccionó algunas inversiones y fortaleció instituciones en el campo de la infraestructura y las comunicaciones, en parte como resultado de la ejecución de IIRSA.

Los marcos normativos tienen como propósito la materialización de las decisiones del Estado. Su función es controlar y regular las acciones de los miembros de la sociedad. Así, las estrategias ambientales buscan que los instrumentos ambientales de valoración se conviertan en requisitos para controlar y regular las actividades económicas. En oposición, la política energética exige ordenamientos que quiten las barreras políticas, las económicas e incluso las ambientales para su ejecución.

Otro punto de divergencia es que las estrategias nacionales promueven la consolidación de ordenamientos jurídicos enfocados a regular, mitigar y adaptar las actividades económicas para generar el menor impacto posible en los ecosistemas. Esta normatividad está ligada a los acuerdos y convenios internacionales y son pocos los casos en los que cada Estado determina por cuenta propia los procedimientos y los enfoques ambientales aplicables. En el caso de la política energética, el desarrollo normativo planteado está dirigido a modificar o adaptar las normas para facilitar el intercambio energético y así garantizar, tanto el mercado (y sus beneficios económicos) como la demanda interna de energía.

De los elementos mencionados dentro de las estrategias nacionales se encuentran dos que son mencionados con menor incidencia en la política energética. El primero es referente al tema de los instrumentos de evaluación tenidos en cuenta en el ámbito de las acciones concretas en el campo de la energía eléctrica en el Plan de Acción la Integración Energética Regional. Son instrumentos que evalúan las condiciones para garantizar el suministro energético y las adecuaciones normativas a realizar, no analizan los impactos a las poblaciones afectadas ni a los ecosistemas. En las estrategias, este elemento es la herramienta más eficiente y confiable, por lo que han determinado su obligatoriedad para la ejecución de cualquier proyecto que tenga que ver con la naturaleza.

El tema educativo es mencionado en uno de los Lineamientos de la Política Energética y se orienta al fomento de una cultura de consumo y uso racional de energía. Este punto es susceptible de articulación, porque la educación ambiental tiene como objetivo promover el conocimiento y la apropiación de la naturaleza para utilizarla mejor sin generar excesos ni usos inútiles.

La investigación, directamente relacionada con la educación, es planteada en la política energética en el ámbito de la energía nuclear; sin embargo, la investigación debería planearse para todos los ámbitos y sobre todo en el que corresponde a las nuevas tecnologías y el desarrollo de innovaciones para procurar un uso racional de la energía y de la naturaleza.

Finalmente, el último y más importante de los elementos de las estrategias ambientales de este análisis normativo es la conservación de la naturaleza. Este tema no es mencionado en los

aportes destinados al aspecto ambiental en la Política Energética de UNASUR. Tampoco se tratan cuestiones como la superposición de áreas protegidas con los proyectos energéticos ni las acciones a tomar bajo estas situaciones. La posible referencia que se realice a estos asuntos puede presentarse en la estructura del Tratado Energético en el capítulo seis sobre los aspectos ambientales, donde se propone un espacio para los principios y los compromisos; pero aún no se ha establecido ningún tipo de indicio que garantice que este tema será tenido en cuenta.

Primeras conclusiones

En los marcos normativos, cuando los Estados deben determinar a qué política se le da prioridad, el tema es evadido y superado de manera superficial al usar terminologías como el desarrollo sostenible¹⁹. La imposibilidad de establecer y de aplicar efectivamente un instrumento, como lo menciona Leff, que valore los impactos generados, tanto en una explotación de recursos naturales basada en el desarrollo sostenible, como en una que no tenga ese principio, hace que el uso de este concepto sea superfluo ante la preocupación real sobre el cuidado del medio ambiente.

En algunos casos se observa que la política energética es prioritaria para las naciones (aún más si se piensa como bloque regional) y se dejan de lado las políticas ambientales. En el caso de la iniciativa IIRSA es notable esta situación, ya que esta propuesta logró que los países suramericanos invirtieran en el desarrollo tecnológico, de transporte y en proyectos energéticos²⁰. Mientras que la iniciativa de conservación en el Parque Nacional Yasuní, en Ecuador, no logra movilizar los recursos económicos ni el apoyo político de la comunidad internacional y menos de las entidades financieras que garantice el mantenimiento del petróleo bajo tierra para evitar la degradación ambiental de la zona.

Bolivia intenta reproducir la misma idea con el Parque Nacional Madidi, porque tiene una situación similar. El apoyo recibido a estas iniciativas no ha sido el esperado, en parte debido a que se da prioridad a la conservación de la naturaleza sobre el tema energético. Si estas iniciativas tienen un final feliz, las implicaciones políticas y económicas serían mundiales y afectarían la estructura del mercado global.

La CAF ha desarrollado un estudio sobre el estado de las áreas protegidas en diez y seis países de Centro, Sur América y el Caribe. Este documento revela que una de las mayores amenazas que tienen las áreas protegidas es la explotación de los hidrocarburos y minerales²¹ (CAF, 2007: 57).

Si los países suramericanos pretenden consolidarse como bloque caracterizado por un carácter social, político y económico amigable con el medio ambiente, requiere la articulación entre las

¹⁹ Este término resulta ser ambiguo, porque el desarrollo sostenible es un principio mas no una acción concreta, por lo tanto, su condición es de generalidad. El uso indiscriminado como adjetivo de las actividades económicas ha generado la pérdida de esencia hasta el punto de convertirlo en un término inútil.

²⁰ Se adquirieron deudas con las instituciones financieras internacionales como el BID o la CAF para financiar la ejecución de más de 500 proyectos de mejora de infraestructura.

²¹ Este estudio se realiza en diez países suramericanos y seis del Caribe. Frente a la mencionada amenaza, ocho países suramericanos reportan esa situación (CAF, 2007: 57).

políticas ambientales nacionales suramericanas y la política energética. Esto es posible en la medida que ambas políticas coincidan con los temas más gruesos que convergen en la construcción de soporte para su efectividad.

Parte de las dificultades para lograr la articulación se concentran en el surgimiento del paradigma de la seguridad energética que menciona Fontaine, entre otros académicos. El suministro de energía es esencial para que el sistema productivo de los países suramericanos continúe en funcionamiento, ya sea por su importancia como ingreso de capitales producto de la exportación (dependencia económica) o por la demanda de energía para el desarrollo industrial (dependencia productiva).

Así, los caminos para la articulación entre la política energética y la ambiental se complejiza, sin embargo, aún es posible siempre y cuando existan tres elementos definitivos y no negociables:

1. La voluntad y el compromiso político de las naciones para articular realmente las políticas en busca de un desarrollo sostenible donde los proyectos energéticos sean acompañados por medidas ambientales compatibles basadas en un modelo económico diferente al actual.
2. La modificación de la matriz energética suramericana.
3. El soporte institucional y normativo que logre incidir efectivamente sobre las actividades económicas y proyectos energéticos, garantizando el menor impacto negativo sobre las comunidades y los ecosistemas.

La articulación busca el equilibrio de ambas políticas, si no se logra y lo energético continua siendo la prioridad, la figura de áreas protegidas es inútil, porque no evita la ejecución de actividades humanas nocivas para el medio ambiente. Así, los sistemas de áreas protegidas no serían efectivos y desaparecerían por el inexistente respaldo estatal y menos regional.

TÍTULO III. EL FUTURO ENERGÉTICO DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS

Si la Cumbre de 1992 reorientó y cambió la forma del ver el tema ambiental hasta el punto de lograr su inclusión en la agenda política, las esperanzas colocadas en la Cumbre Rio +20 eran más ambiciosas. Pero el único resultado palpable fue la declaración titulada “el futuro que queremos”, con carácter general y no vinculante.

Según la documentación oficial, la cumbre tuvo como propósito reafirmar los compromisos realizados en Río 1992 en torno al fortalecimiento del desarrollo sostenible en las economías, y se complementó con los principios de la Economía Verde. En el documento también se destaca que los países tienen los mecanismos y los medios para cumplir lo convenido veinte años atrás; sin embargo, lo que ha evitado que estos acuerdos se cumplan es la falta de compromiso y la voluntad política de los gobiernos.

La mención que se hace en el documento “el futuro que queremos” sobre el Convenio de Diversidad Biológica y la política de la conservación, es ambigua. Por un lado, se dota al Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente - PNUMA de institucionalidad mundial para el tema del medio ambiente, adjudicándole presupuesto para garantizar que los países incluyan el desarrollo sostenible y la perspectiva ambiental, pero no se manifiesta ninguna responsabilidad entorno a la conservación de la naturaleza. Cabe destacar que con esta asignación al PNUMA se obtiene una institución internacional que puede orientar las políticas ambientales nacionales y, posiblemente, consolidar una política mundial ambiental.

Por el otro lado, el documento afirma que se ratifica el Convenio de Diversidad Biológica y se reconoce la importancia de la conservación sobre todo las formas que han desarrollado las comunidades locales; pero no se establece ningún soporte institucional, ni normativo diferente a la inclusión del convenio en las políticas nacionales.

Lo que se demuestra en la declaración de Rio+20, es que no existe la intención de darle soporte al tema ambiental. Así, las acciones y objetivos específicos de la conservación tienen poco apoyo y esto se materializa de diferentes formas, aquí se presentan dos: la primera se refiere a los marcos internacionales, como el Convenio de Diversidad Biológica, el protocolo de Kioto o la misma Cumbre de 1992, entre otros, que lograron entrar a las políticas nacionales con dificultad. Un proceso de más de cuarenta años de esfuerzos locales, encuentros regionales, informes y documentos académicos y de cumbres con sus respectivas declaraciones, hizo posible la inclusión del tema ambiental en las agendas nacionales. En cambio, el tema energético en menos de veinte años cambió estructuras normativas e incluso institucionales para dar seguridad energética los países.

El segundo tiene que ver con el tema presupuestario. Y aunque no es un tema trabajado en esta investigación, cabe mencionarlo. Mientras que los sistemas de áreas protegidas funcionan con una reducida destinación financiera, lo que se refleja en la poca capacidad institucional, tanto presencial, como en el soporte administrativo. Por otra parte, a los Estados suramericanos se les facilitó la adquisición de deudas externas (con las IFI), internas (deudas públicas) y se permitió la participación del sector privado para llevar a cabo los ambiciosos planes de

integración vial y de desarrollo del sector energético en el marco de IIRSA (con unos pocos años de creación).

Para que la política ambiental supere esa sumisión a la política energética es necesaria su articulación, por no decir fusión. Esto debe ser a partir de algo más profundo que la inclusión del calificativo de sostenible en las actividades económicas. Lo que se sugiere es una configuración del soporte institucional y normativo que maneje los dos temas de manera integral, así se puede pensar en el cambio de la funcionalidad de las áreas protegidas como epicentros de la explotación energética y virar hacia usos racionales y eficientes de la energía.

Retos para UNASUR. Articulación de políticas ambientales y energéticas.

Por la forma y el carácter social con que surgió UNASUR, además de los retos políticos, los sociales y los económicos que enfrenta por sus presupuestos y principios, también encuentra varios desafíos en el tema de la política ambiental (UNASUR, 2012: 45).

El primer reto es cambiar la visión de UNASUR sobre las políticas ambientales, porque las asume como barreras para los proyectos energéticos (UNASUR, 2012: 45). Por el contrario, las cuestiones energéticas están fuertemente ligadas al tema ambiental a causa de su estrecha relación con el desarrollo: la energía es lo que permite que el sistema productivo de las naciones funcione y la naturaleza es quien provee esa energía en sus diferentes manifestaciones. Así, es necesaria la articulación entre ambas políticas para garantizar el desarrollo sostenible.

El segundo reto está enlazado con el primero. Consiste en la adopción del tema ambiental como el esqueleto de la política energética. Al asumir esta posición central es posible un cambio de modelo económico, y por consiguiente, la modificación de los fines de las actividades, ya que se fundamentaría en el consumo y el uso racional de energía en lugar del interés y el beneficio económico por su comercialización. Con este cambio, la matriz energética de Suramérica pasaría de ser la más limpia del mundo a ser la que realmente modificó su estructura para ser responsable con la naturaleza. Lo anterior no quiere decir que se deba abandonar el actual modelo; por el contrario, la intención es comprometer la voluntad política de los Estados para promover la investigación, el desarrollo y la ejecución, tanto de las innovaciones energéticas, como de los conocimientos tradicionales de las comunidades locales que permitan avanzar progresivamente en la modificación de la actual matriz.

Otro reto importante es eliminar el escudo y la excusa que utilizan varios Estados para justificar el desarrollo económico con pocas medidas y controles ambientales. Esto es el argumento de la libre elección sobre la forma y los medios por los cuales se desarrollan las actividades extractivas, amparados en el derecho al crecimiento económico con las mismas condiciones de libertad que los países del primer mundo. Es cierto que uno de los principios ratificado en la Cumbre de Río+20 corresponde al reconocimiento de la responsabilidad ambiental diferenciada; pero los impactos ambientales de derrames de petróleo, por ejemplo, no son sólo para el Estado afectado directamente, sino para los países vecinos e incide directamente en los ecosistemas que, aunque una línea imaginaria los secciona, estos no

reconocen las diferencias entre las administraciones. Por esta razón es que las políticas de carácter regional tienen más sentido que las nacionales.

Para UNASUR el siguiente punto es más que un reto, es una tarea, porque debe definir cuál es el enfoque real de la integración. Su propuesta de consolidación de bloque, como se mencionó anteriormente, tocó temas que no se habían colocado en la mesa: cuestiones de carácter social como la migración, la educación, la salud, entre otros. Sin embargo, inclusiones como la de IIRSA dentro de la integración generó muchas inquietudes, dejando el enfoque de UNASUR difuso. IIRSA tiene fundamentos neoliberales como los del regionalismo abierto que promueve el desarrollo hacia afuera con una participación fuerte del sector privado y con una mayor apertura económica, en otras palabras, la prioridad es exportar todo lo que el mercado permita y se importa lo que el Estado requiere para satisfacer la demanda interna; por lo tanto, el centro no es el desarrollo industrial local, sino los beneficios económicos que deja la comercialización de las materias primas y los productos agrarios- en el caso suramericano-.

En cambio, UNASUR dio prioridad al desarrollo de las potencialidades nacionales para satisfacer la demanda interna y los excedentes serían los que se comercializarían fuera del bloque. Es decir, la prioridad fue promover el sector productivo regional. Así, la inclusión y la fusión de IIRSA en las filas de UNASUR no permiten tener claridad sobre el enfoque definitivo. Lo que no importaría si no fuera porque el centro de IIRSA es el tema energético y coincide con uno de los objetivos principales de UNASUR.

El quinto reto, el más complejo de todos, es la articulación de las políticas ambientales con las energéticas para garantizar el desarrollo sostenible. Esta investigación sugiere cinco puntos claves desde los cuales se puede partir para plantear un engranaje real:

1. El desarrollo institucional: a partir de la creación o el fortalecimiento de las instituciones que incluyan las dos visiones, no como instituciones separadas; por el contrario, una gran institución que maneje ambos temas para que sus definiciones contemplen nuevas visiones y maneras al momento de planificar el desarrollo nacional. La teoría de las instituciones menciona que éstas se crean para modificar patrones de comportamiento de las sociedades en diferentes ámbitos.

Las actuales instituciones que generan políticas y normativas entorno a lo ambiental han demostrado la poca eficacia para modificar los comportamientos; al contrario se han viciado, por ejemplo, lo que sucede con los estudios de impacto ambiental que se han convertido en un mecanismo, en algunos casos, para generar corrupción y falsa documentación. Por lo anterior, una fusión en una sola institución que responda por la aprobación de los proyectos energéticos y por la política ambiental, puede tener una visión más compleja que persiga ambos objetivos, tanto la seguridad energética como la conservación de la naturaleza.

2. El desarrollo normativo: los ordenamientos jurídicos son la materialización de las políticas públicas, por medio de ellas las instituciones pueden ejecutar acciones concretas. Los actuales marcos normativos ambientales tienen un nivel de desarrollo considerable, lamentablemente, al momento de aplicarlas, las políticas energéticas se sobreponen a las normas ambientales y se modifican a su necesidad. Por esta razón, la

articulación de las normas es fundamental, pero con las mismas condiciones del desarrollo institucional.

Las normas deben ser pensadas en ambas líneas, tanto en la energética como en la ambiental para que una no se sobreponga a la otra. Por ejemplo, definir una normativa a nivel regional que establezca las condiciones, los procedimientos ambientales y las consideraciones sociales políticas y económicas de la ejecución de proyectos energéticos, con un capítulo específico que se refiera a los casos de superposición con los territorios indígenas, con las áreas protegidas y con las no protegidas. Las normativas actuales manejan, el tema ambiental y todos sus requerimientos, pero no mencionan las acciones y los requisitos en casos específicos, sólo se menciona el concepto de desarrollo sostenible, que como se dijo, es general.

3. Evaluación de Impacto ambiental- EIA: este es el instrumento de la política ambiental por excelencia, es su mejor y más estructurada herramienta, junto con los planes de manejo. Sin embargo, existe un vicio en este requerimiento y es que este estudio no lo realiza una autoridad ambiental, sino que se realiza por el contratante, que pide a empresas especializadas su elaboración. En esta situación, las empresas tienen que garantizar que estos estudios sean viables, por lo que, en algunos casos, se manipula la información para que se autorice la ejecución de los proyectos. Por lo anterior, es necesario que las EIA sean realizadas por la misma institución o la autoridad ambiental que garantice la objetividad y la veracidad del estudio y así puedan avalar o no los proyectos energéticos.
4. Educación e investigación: los procesos educativos e investigativos son un mecanismo eficiente para garantizar que lo planeado y lo desarrollado, se fortalezca con el paso de los años. Por esta razón, la mayoría de los resultados de las políticas públicas no son inmediatos, porque la educación juega un papel fundamental en la consolidación y eficacia de las mismas. Así, la inclusión de estas acciones en campos específicos cumplen un rol esencial; pero esta educación debe ser real y enfocada más allá del uso del concepto de desarrollo sostenible.

Por su parte, la investigación requiere del respaldo económico y político, porque esto contribuirá a desarrollar iniciativas para la modificación de la matriz energética regional. Este es un punto en el que UNASUR está avanzando, ya que el pasado mes de mayo, durante la I Cumbre de la Unión de Naciones Suramericanas, se propuso la creación del Centro de Altos Estudios de UNASUR. Según Mónica Bruckmann, asesora de la Secretaría General de UNASUR, este instituto desarrollará en un primer momento el diagnóstico de las potencialidades energéticas de los doce países suramericanos con el propósito fomentar el uso soberano de los recursos energéticos para beneficio de la región (TELESUR, 2013). Esta iniciativa es un paso notable en el desarrollo de la integración regional, sin embargo, se recuerda que este proceso debe tener ambos enfoques, tanto el energético como el ambiental para que las políticas logren equilibrarse.

5. Conservación de la biodiversidad: las principales herramientas de las políticas ambientales nacionales, que requiere de un desarrollo institucional y normativo, son los sistemas de áreas protegidas.

En la política energética de UNASUR, el tema de la conservación no se menciona. No obstante, es fundamental que desde el proceso de integración se construya el respaldo político, institucional, normativo y de financiación que requieren los sistemas de áreas protegidas para cumplir con su función (establecida en el Convenio de Diversidad Biológica). En otras palabras, es esencial para los sistemas de áreas protegidas incluir el tema ambiental dentro de las planificaciones regionales y principalmente en la política energética.

Otro elemento importante para la articulación de las políticas energéticas y ambientales es la construcción de los instrumentos o las herramientas que verifiquen o valoren si el uso en las zonas fuera del sistema de áreas protegidas de los recursos es racional o no. El punto de partida puede ser la Cumbre de Río+20, donde se presentó una propuesta de creación de indicadores de desarrollo sostenible, lo que significaría un avance considerable, ya que este principio se desglosaría en ítems concretos, medibles y aplicables a las actividades económicas.

Estos son algunos de los retos que UNASUR enfrenta para que pueda plantearse un desarrollo regional con propuestas energéticas consientes y fusionados con el aspecto ambiental.

Retos para los sistemas de áreas protegidas. Acoplamiento de políticas.

La creación de las áreas protegidas fue una apuesta y un reto mundial que alcanzó algunos resultados importantes con respecto al tema de la conservación. Uno de los resultados más visibles es la incorporación de programas o políticas públicas sobre la conservación de la naturaleza en todos los países del mundo.

Con la preocupación sobre el cambio climático y la degradación ambiental, la pregunta que surge es si las iniciativas de conservación han contribuido en la mitigación o la reducción, en alguna medida, de las consecuencias de las actividades humanas. Uno de los primeros retos es, precisamente, definir la incidencia real de la conservación, la protección de la flora y la fauna para revertir los daños ambientales, por medio de un estudio sobre el aporte que hacen las áreas protegidas para mejorar la calidad de vida, porque es innegable que la conservación contribuye a reducir los impactos negativos de las actividades humanas; sin embargo, es necesario demostrar con datos concretos dicha incidencia.

Un segundo reto consiste en el cambio de la visión de los sistemas de áreas protegidas. Su campo de visión es local, debido, en parte, a la falta del soporte estatal y a los constantes conflictos presentados en las zonas protegidas como el tráfico de especies, la tala de bosques y la explotación ilegal de recursos. No obstante, estos sistemas deben abrir su visión hacia los procesos de integración regional, por ello, el pensar localmente es necesario complementarlo con una mirada más general: en escala nacional o incluso regional.

Esa visión ampliada genera mayores oportunidades para la articulación de los sistemas a partir del trabajo colaborativo, lo que es fundamental para garantizar la conexión entre las áreas del mismo sistema y las de otros países de la región. No es suficiente con los encuentros, los congresos o los seminarios que se llevan a cabo cada cierto tiempo. Se necesitan trabajos constantes e interrelacionados que interactúen y orienten el quehacer de los sistemas de áreas protegidas en una sola dirección.

Si esta articulación entre sistemas se convierte en realidad, el siguiente reto es la construcción de una propuesta de conservación o biodiversidad para UNASUR, fundamentada en los cinco puntos claves que arrojó el análisis normativo de las políticas ambientales nacionales:

1. El desarrollo institucional: se requiere de una representatividad regional que cumpla tres funciones. Por una parte, esta institución debe recoger y transmitir la información sobre la situación actual de los sistemas de áreas protegidas de los países suramericanos. Esto con el propósito de generar una visión regional más completa que permita la adopción de medidas y herramientas adecuadas con el apoyo nacional.

Por otra parte, esta institución debe facilitar la creación y el fortalecimiento de la red de los sistemas de áreas protegidas que promueva el trabajo colectivo y acople sus estructuras con el fin de establecer un sólo grupo de categorías -que puede ser compatible o no con la clasificación de la UICN-.

Finalmente, la última función es la constitución de un grupo de trabajo y la permanente participación en el Consejo Energético Suramericano, para asegurar que este tema será tenido en cuenta al momento de proponer el desarrollo de proyectos energéticos. Para crear esta institución es necesario contar con el apoyo de entidades como la UICN y del PNUMA (por su nueva asignación en la Cumbre Rio+20).

2. El desarrollo normativo: las normas deben regular las actividades económicas con un nuevo enfoque en el que los derechos de la naturaleza sean reconocidos, para que se garantice la conservación y el uso racional de los recursos. Al dotar a la naturaleza de derechos se puede exigir al Estado la no realización de actividades económicas que afecten el medio ambiente.

Esto es propuesto desde la corriente neoconstitucional que da un cambio al modo de aplicar las normas, ya que algunos derechos, a pesar de su existencia, no son ejecutados, por ejemplo, el derecho al ambiente sano no se aplica cuando hay explotación de oro, aun cuando es de conocimiento público el uso de cianuro en el procedimiento. Esta sustancia contamina las corrientes de agua, por lo tanto, afecta los suministros de las comunidades. Esto sucede a pesar de que el agua es considerada como un bien preciado y un derecho fundamental para las sociedades.

Si el desarrollo normativo se da en un marco neoconstitucional, aprovechando que varios países suramericanos se encuentran en esa corriente, es posible generar normas en un marco de integración que coloque al tema ambiental como el eje transversal de todas las normas.

3. Evaluación de impacto ambiental - EIA: esta herramienta es aplicada en casi todos las actividades económicas que pueden afectar el medio ambiente. Como se mencionó anteriormente, las condiciones de elaboración de estos documentos, parcializan la información contenida, en consecuencia, son estudios que, en algunos casos, no son efectivos ni cumplen su función. La recomendación es estipular que la responsabilidad de la elaboración de las EIA recaiga sobre las autoridades ambientales, ya sea a nivel nacional o local. Esta determinación debe ser realizada por una institución ambiental regional (como se describió en el desarrollo institucional ambiental) que cuente con la suficiente participación e incidencia en el marco de UNASUR.
4. Educación: si bien existen varias iniciativas de estudios en áreas protegidas, es esencial enlazar los procesos investigativos con reales proyectos de educación ambiental. Esto implica la inclusión y la participación de las comunidades en los procesos que se desarrollan en relación con las áreas protegidas en dos momentos:

El primero se presenta en la escuela, donde se desarrollan las habilidades de pensamiento y con ellas la capacidad de aprendizaje. Desde allí se debe construir la conciencia ecológica en los niños y niñas. Este proceso debe realizarse a partir de la inclusión de contenidos orientados al cuidado del medio ambiente y al reconocimiento de los sistemas de áreas protegidas como mecanismo de conservación.

El segundo momento se da fuera de la escuela, a partir del trabajo con las comunidades para difundir y desarrollar proyectos de trabajo colectivo en áreas protegidas o zonas de amortiguamiento. Estas actividades contribuirían en la proposición de alternativas energéticas y de agricultura, donde se aprovechen los saberes tradicionales y el desarrollo tecnológico.

De esta manera, los sistemas de áreas protegidas se convertirían en un foco educativo, tanto para los niños de temprana edad, como para los adultos. El papel pedagógico de las áreas protegidas se completaría con la creación de centros investigativos para la formación profesional orientados al conocimiento y el desarrollo, desde el campo académico, en beneficio de la región.

5. Conservación de la biodiversidad: Los actuales sistemas de áreas protegidas responden a la jurisdicción nacional y estas administraciones, como se mencionó, han tenido falencias y carencias que han llevado a que los sistemas no sean efectivos. Esta situación puede continuar así o empeorar en el marco de la integración regional de UNASUR.

Para evitar este recrudescimiento, las instituciones, creadas o fortalecidas en el desarrollo institucional requerido, deben proveer las herramientas necesarias para plantear propuestas de manejo ambiental que contemplen la cooperación entre varios países, garantizando así, el mismo enfoque para un ecosistema que se comparte entre naciones y poblaciones. De esta manera, los planes de acción y las estrategias nacionales estarían articulados.

Existen algunos ejemplos de esta articulación: a) la “Estrategia Regional de Biodiversidad para los Países del Trópico Andino”, que es la decisión 523 acordada por los países miembros de la Comunidad Andina de Naciones- CAN, b) la iniciativa para la Conservación del Escudo Guayanés firmado por Venezuela, Guyana y Brasil, c) el tratado de Cooperación Amazónica, acordado por los ocho países (Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela) que comparten territorios en la selva del Amazonas. Estos ejemplos pueden ser el punto de partida para plantear, desde UNASUR, manejos ambientales multinacionales en ecosistemas de alta fragilidad, como el Sistema Acuífero Guaraní, Cuenca del Río de la Plata, la Patagonia, el Corredor biogeográfico del Chocó, el Gran Chaco, los Andes, etc.

Además de este planteamiento de manejos compartidos con un enfoque único, es fundamental contar con la voluntad política, tanto local como nacional y regional. Las acciones mejor planteadas e idóneas pueden no ser ejecutadas por la falta del respaldo estatal, así que el desarrollo institucional también viene con una carga política concreta.

Estos cinco puntos demuestran la complejidad de los retos que tienen los sistemas de áreas protegidas y, para lograrlos, debe generarse esa conexión y ese engranaje de los sistemas para trabajar en colectivo y plantear propuestas concretas en el marco de UNASUR.

Sumado a ello, más que un reto, es una tarea para los sistemas de áreas protegidas, el exigir a los Estados el respaldo financiero para que la administración de estos sistemas funcione y cumpla con los objetivos propuestos, tanto en el Convenio de Diversidad Biológica, como en los objetivos específicos de cada área.

Otro reto consiste en la consolidación de la participación social en los proyectos iniciados por los sistemas de áreas protegidas, ya que al sumar esta participación con los procesos educativos, es posible adquirir el respaldo de las comunidades. Esto es esencial para que las demandas tengan eco en las agendas políticas nacionales y para que los esfuerzos por conservar la naturaleza no sean liderados sólo por las personas o las entidades que convergen en estos temas, sino que las comunidades logren apropiarse de esos espacios y los defiendan ante las acciones que atenten con el equilibrio natural.

Finalmente, los sistemas de áreas protegidas también deben evolucionar frente a la visión de la preservación de la naturaleza en estado originario. La propuesta es que los sistemas de áreas protegidas amplíen su campo de acción y complementen los objetivos de la conservación con el desarrollo de propuestas como la que se planteó en Brasil bajo la categoría de “Reserva de Desarrollo Sostenible”, o en Paraguay con la “Reserva de Recursos Manejados”. Estas figuras dan un manejo integrado de control y regulación de las actividades económicas para garantizar el uso de la naturaleza, pero con los tiempos que la misma necesita para regenerarse y permitir nuevamente su utilización. Esta iniciativa debe ir acompañada de procesos educativos, tanto escolares como profesionales que reproduzcan las mismas iniciativas en áreas fuera de los sistemas.

CONCLUSIONES

Esta investigación se propuso encontrar los puntos claves que pudieran ser pilares en la construcción de una política ambiental suramericana que fuera compatible con la Política Energética de UNASUR. El resultado fue la ubicación de cinco temas que, en lugar de plantear una política específica, buscan la articulación e incluso la fusión del tema energético con el ambiental. Es posible que una de las razones por las que estos temas han sido antagonistas sea, precisamente, el manejo por separado, haciendo necesario la priorización de la una sobre la otra.

La identificación y el análisis de los cinco elementos permitieron el planteamiento de los retos, tanto para UNASUR como para los sistemas nacionales de áreas protegidas. El desarrollo institucional y el normativo, la inclusión de instrumentos efectivos como las EIA y los planes de manejo, el fortalecimiento del papel de la educación, la investigación y la visión sobre la conservación de la naturaleza son los elementos que al momento de plantear, ya sea para la creación de la política ambiental regional o para la articulación de las políticas ambientales nacionales con la Política Energética de UNASUR, pueden marcar un nuevo paso firme hacia la integración regional de Suramérica.

Cabe destacar que estos elementos funcionan también para cualquier otra política sectorial, siempre y cuando se cuente con la voluntad y el compromiso político de quienes lideran y toman las decisiones.

Otro de los puntos de discusión presente en esta investigación, es la tesis de la priorización de lo energético por sobre lo ambiental en el tema específico de la explotación de los recursos naturales en las áreas protegidas. Esta situación es visible en los ordenamientos jurídicos. A pesar del amplio desarrollo normativo ambiental en la mayoría de los países suramericanos, es notable que en pocos casos -sólo dos- una política ambiental mencione la política energética. Esta condición sugiere un carácter excluyente entre ambas políticas, y por lo tanto, su incompatibilidad.

Existen casos en los que esta incompatibilidad pretende ser superada, pero los resultados son confusos, como en el caso de Ecuador, que cuenta con un desarrollo normativo neoconstitucional que reconoce los derechos de la naturaleza y al tiempo ejecuta políticas de neo-extractivismo. A pesar de este esfuerzo por engranar ambas políticas, en los espacios en donde confluyen las mismas, la política energética sigue constituyéndose como la prioridad. Esto se comprueba en la reciente decisión de explotar las reservas de petróleo existentes en un área que corresponde al Parque Nacional Yasuní (integrante del sistema de áreas protegidas de Ecuador).

Finalmente, esta investigación invita a una mayor profundización en la construcción colectiva y la unificación de esfuerzos orientados a la conformación de una institución regional ambiental. Para esto se requiere de un trabajo profundo, multidisciplinario (a pequeña y gran escala) orientado a la conformación de una red cooperativa entre los sistemas nacionales de áreas protegidas.

Bibliografía

Acosta, Alberto 2011 *Extractivismo y neo-extractivismo. Dos caras de la misma maldición*. En <[http://www.ecoport.net/Temas Especiales/Mineria/Extractivismo y neoextractivismo dos caras de la misma maldicion](http://www.ecoport.net/Temas_Especiales/Mineria/Extractivismo_y_neoextractivismo_dos_caras_de_la_misma_maldicion)> acceso 30 de agosto de 2012.

Alfonso, Santiago 2008 “El Neoconstitucionalismo” en *Neoconstitucionalismo. Sesión privada del Instituto de Política Constitucional del 3 de abril de 2008*. En <<http://ancmvp.org.ar/user/files/02neoconstitucionalismo.pdf>> acceso 23 de agosto de 2011.

Altmann, Josette y Rojas, Francisco (eds) 2008 *América Latina y el Caribe: ¿fragmentación o convergencia? Experiencias Recientes de Integración* (Quito: FLACSO- Ministerio de Cultura – Fundación Carolina).

Andrade, Germán 2007 “Sistema de áreas naturales protegidas de Colombia. Elementos para la evaluación de la política pública de conservación” en *Foro Nacional Ambiental. Documento de políticas públicas*. (Bogotá: Ecofondo, la Fundación Alejandro Ángel Escobar, la Friedrich Ebert Stiftung en Colombia -Fescol, la Fundación Natura, GTZ -Programa Ambiental, Tropenbos Internacional Colombia, la WWF Colombia y la Facultad de Administración de la Universidad de los Andes) No. 12.

Ángel Maya, Carlos Augusto 1995 *La fragilidad ambiental de la cultura*. (Bogotá: Instituto de Estudios Ambientales -IDEA, Editorial Universidad Nacional -EUN).

Bárceñas, Alicia 2012 “Balance y perspectivas de América Latina y el Caribe 2011 - 2012”, Ponencia presentada en la reunión de la ALADI, 16 de marzo de 2012.

Bacon, Francis 2004 (1620) *Novum Organum* (Buenos Aires: Editorial Losada S.A.).

CADESYC Centro Artiguista por los derechos económicos, sociales y culturales 2011 *La encrucijada energética el desarrollo sustentable y la política energética* (Montevideo: CADESYC)

CAF Corporación Andina de Fomento 2000 *Vías para la integración. Acción de la CAF en la infraestructura sostenible de Suramérica*. (Venezuela: CAF).

CAF Corporación Andina de Fomento 2007 *Diagnóstico y situación actual de las áreas protegidas en América Latina y el Caribe*. (Bolivia: CAF).

CAF Corporación Andina de Fomento 2009 *Caminos para el Futuro. Gestión de la Infraestructura en América Latina*. (Venezuela: CAF).

CAF Corporación Andina de Fomento, BID Banco Interamericano de Desarrollo, FONPLATA Fondo para el desarrollo de cuenca Rio de la Plata 2010 *Apuntes sobre Infraestructura e Integración en América Latina* (Buenos Aires: CAF – BID – FONPLATA).

Carbonell, Miguel 2010 “El neoconstitucionalismo: significado y niveles de análisis” en Carbonell, Miguel y García, Leonardo (eds.) *El canon neoconstitucional* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia).

Castelli, Luis 2005 “La propiedad de la tierra y la conservación biológica: conservar la naturaleza en tierras de propiedad pública y privada”. En Scoones, Ana y Sosa Eduardo (comps.) *Conflictos socioambientales y políticas públicas en la provincia de Mendoza* (Mendoza: Observatorio Regional de Conflictos Ambientales – OIKOS red ambiental).

Castillo, Oscar 2007 *Sistema de Gestión Integrada y gobernanza en Áreas protegidas de Bolivia, Ecuador y Perú: Desde la visión de sus Comités de Gestión – Parque Nacional y Reserva de la Biósfera Yasuní (Ecuador)*. (Quito: WCS Wildlife Conservations Society & FT Fundación Tinker).

CDEA Commission on Development and Environment for Amazonia 1992 *Amazonia without myths* (Inter-American Development Bank, United Nations Development Programme, Amazon Cooperation Treaty).

CEPAL(a) Comisión Económica de América Latina y el Caribe, UNASUR Unión de Naciones Suramericanas 2011 *UNASUR un Espacio de Desarrollo y Cooperación por Construir* (Chile: Naciones Unidas).

CEPAL(b) Comisión Económica de América Latina y el Caribe, UNASUR Unión de Naciones Suramericanas 2011 *UNASUR Infraestructura para la Integración Regional* (Chile: Naciones Unidas).

CEPAL Comisión Económica de América Latina y el Caribe 2012 *Anuario Estadístico 2011 – 2012* (Chile: CEPAL).

Colchester, Marcus 2003 (1994) *Naturaleza cercada: Pueblos indígenas, áreas protegidas y conservación de la Biodiversidad* (Uruguay: Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales MMBP -Forest Peoples Programme).

Dabène, Olivier 2009 *The politics of regional integration in Latin America: theoretical and comparative explorations* (New York: Palgrave Macmillan).

Dudley, Nigel (ed.) 2008 *Guidelines for applying Protect Area Management Categories* (Gland, Switzerland: IUCN).

Elbers, Jörg (ed.) 2011 *Las Áreas protegidas de América Latina. Situación actual y perspectivas para el futuro* (Quito: UICN).

Ferrajoli, Luigi 2001 “Pasado y Futuro del Estado de Derecho” en *Revista Internacional de Filosofía Política* (México: Universidad Autónoma Metropolitana) No. 17.

Fontaine, Guillaume 2010 *Petropolítica, Una teoría de la Gobernanza energética* (Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO-Ecuador)

Galeano, Eduardo 2009 (2008) “La naturaleza no es muda” en Acosta, Alberto y Martínez Esperanza (comps.) *Los Derechos de la Naturaleza* (Quito: Ediciones Abya Yala).

García Jaramillo, Leonardo 2008 “El Nuevo Derecho en Colombia: ¿Entelequía Innecesaria o Novedad Pertinente?” en *Revista de Derecho* (Barranquilla, Colombia: Universidad del Norte) No. 29.

Gonzáles, Tirso y Arce Juan 2001 “Los Pueblos Indígenas y la Conservación de la Diversidad Biológica en América Latina: las Tendencias de Mesoamérica y la Región Andino Amazónica”. Documento basado en las ponencias presentadas en el Taller Regional en Puerto Maldonado Perú.

González Celis, Gisele Lorena 2012 “El derecho ambiental en la integración regional de Suramérica” en *Letras Verdes* (Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO sede Ecuador) No. 12. En <<http://www.flacsoandes.org/letrasverdes>> acceso 2 de noviembre de 2012.

Gudynas, Eduardo 2002 “La Ecología Política de la Integración: Reconstrucción de la ciudadanía y el regionalismo autónomo” en *Ecología Política. Naturaleza, sociedad y utopía*. En <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/ecologia/ecologia.html>> acceso 21 de noviembre de 2010.

Gudynas, Eduardo 2009a “Derechos de la Naturaleza y políticas ambientales” en Acosta, Alberto y Martínez Esperanza (comps.) *Los Derechos de la Naturaleza* (Quito: Ediciones Abya Yala).

Gudynas, Eduardo 2009b “Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual” en Schuldt, Jürgen (et.al.) *Extractivismo, política y sociedad* (Quito, Ecuador: CAAP -Centro Andino de Acción Popular- y CLAES -Centro Latino Americano de Ecología Social-).

Gudynas, Eduardo y Alayza, Alejandra 2012 “Sociedad civil y transiciones postextractivismo: Ensayos, dinámicas y lecciones” en Velardi, Nicoletta y Marco Zeisser (eds.) *Anales Seminario Internacional Desarrollo territorial y extractivismo: luchas y alternativas en la Región Andina* (Cuzco: GRET, Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de Las Casas, CooperAcción).

Guillot, Gustavo 2010 “Los Derechos de la Naturaleza” en *América Latina en Movimiento*. En <http://www.alainet.org/active/37849%3C=es> acceso 14 de diciembre 2012.

Helm, Dieter 2007 *The new energy paradigm* (Oxford: Oxford University Press).

Hernández, María 2009 “La Integración Energética de América Latina y el Caribe” en revista *DEP* (Brasilia) No. 9 Enero-marzo.

Huanca, Félix 2008 *Introducción al Derecho ambiental* (Bolivia: Editorial Original).

Jaramillo, Grace 2008 “Introducción” en Jaramillo, Grace (Comp) *Los nuevos enfoques de la integración: más allá del regionalismo* (Quito: FLACSO- Ministerio de Cultura).

Kelsen, Hans 2005 *Teoría Pura del Derecho* (Argentina: Editorial Eudeba).

Lahera P, Eugenio 2004 “Política y Políticas Públicas” en *Serie políticas sociales*. (Santiago de Chile: CEPAL, División de Desarrollo Social).

Leff, Enrique 2004 *Racionalidad ambiental. La reapropiación social de la naturaleza* (México: SIGLO XXI).

Leff, Enrique 2006 “La Ecología Política en América Latina. Un Campo de Construcción” en Héctor Alimonda (Comp.) *Las Tormentas de la Materia. Aportes para una Ecología Política Latinoamericana* (Buenos Aires; CLACSO).

Lerda, Juan Carlos; (Et. al.) 2003 “Integración, coherencia y coordinación de Políticas Públicas Sectoriales (Reflexiones para el caso en la política fiscal y ambiental)” en serie *Medio Ambiente y Desarrollo* (Santiago de Chile: CEPAL).

Magariños, Gustavo 2000 *Integración Multinacional. Teoría y Sistemas* (Uruguay: Universidad ORT. ALADI -Asociación Latinoamericana de Integración-).

Malamud, Carlos 2007 “La cumbre energética de América del Sur y la integración regional: un camino de buenas (y no tan buenas) intenciones” en serie *Documento de Trabajo* (ciudad: Real Instituto Elcano).

Medellín, Pedro (2004). “La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad”. Serie *políticas sociales*. No. 93. Santiago de Chile: CEPAL y Naciones Unidas.

Meriko, Luíz Fernando 2011 “Áreas protegidas: contribución hacia una nueva economía” en Elbers, Jörg (ed.) 2011 *Las Áreas protegidas de América Latina. Situación actual y perspectivas para el futuro* (Quito: UICN).

- Naranjo, Marco (Comp.) 2007 *Ensayos de Historia Económica* (Quito: Banco Central del Ecuador).
- Narváez, Iván 2004 *Derecho Ambiental y Temas de Sociología Ambiental. Conflictos Socio-ambientales en el sector extractivo: enfoque político* (Quito: Librería Jurídica Cevallos).
- Narváez, Iván 2009 *Petróleo y poder: el colapso de un lugar singular Yasuní* (Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO – GTZ).
- Oilwatch & World Rainforest Movement 2004 *Áreas Protegidas ¿Protegidas contra quien?* (Quito: OILWACTH - World Rainforest Movement).
- Ortega, José Emilio s/f *Política Ambiental: Política Pública* (Argentina: Universidad Nacional de Córdoba).
- Obando, Enrique 2008 “La energía como tema de seguridad en América del Sur” en González, Milko (et al.) 2008 *El factor energético y las perspectivas de integración en América del Sur* (Caracas: FES - ILDIS).
- Pozzolo, Susanna 1998 “Neoconstitucionalismo y especificidad de la interpretación constitucional” en *DOXA* (España) No. 21-11.
- Rico, Víctor 2008 “Integración en América Latina: procesos contradictorios pero necesarios” en Altmann, Josette y Rojas, Francisco (eds.) *América Latina y el Caribe: ¿fragmentación o convergencia? Experiencias Recientes de Integración* (Quito: FLACSO- Ministerio de Cultura – Fundación Carolina).
- Rodríguez Becerra Manuel, (et. al) (eds.) 2002 *Gestión ambiental en América Latina y el Caribe: evolución, tendencias y principales prácticas* (Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible División de Medio Ambiente).
- Roth, André Noël 2007 *Políticas Públicas: formulación, implementación y evaluación* (Bogotá. Ed. Aurora).
- Sáchica, Luis Carlos 1996 *Nuevo Constitucionalismo Colombiano*. (Santafé de Bogotá: Editorial Temis S.A).
- UICN Oficina Regional para América del Sur 2004 *Estrategias Nacionales de Biodiversidad en América del Sur: Estado Actual y Perspectivas*. (Quito:UICN).
- UNASUR Unión de Naciones Suramericanas, OLADE Organización Latinoamericana de Energía 2012 *UNASUR: Un Espacio que Consolida la Integración Energética* (Quito: UNASUR - OLADE).
- Vásquez, Miguel Ángel 2002 “Políticas públicas ambientales. Una reflexión”. En *ECOfronteras* (México) No. 16.

Referencias normativas:

- Constitución de la República de Argentina, 1994.
- Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia, 2009.
- Constitución de la República federativa del Brasil, 1988.
- Constitución de la República de Colombia, 1991.
- Constitución de la República de Chile, 2010.

Constitución de la República de Ecuador, 2009.

Constitución de la República de Guyana, 1980.

Constitución de la República de Paraguay, 1992.

Constitución de la República de Perú, 2000.

Constitución de la República de Suriname, 1987.

Constitución de la República Oriental de Uruguay, 1967.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 2000.

Argentina:

- Ley 12.103 de 1934.
- Ley 22.351 de 1980
- Ley 24.375 de 1994.
- Ley general del Ambiente, 2002.

Brasil

- Decreto Ley 12301 de 1975.
- Ley de Ambiente de 1992.
- Ley 1580 de 1994.
- Decreto Supremo 24781 de 1997.

Bolivia

- Ley 6902 de 1981.
- Ley 9985 de 2000.
- Decreto 7154 de 2010.
- Resolución CONAMA 428 de 2010.

Colombia

- Decreto 2811 de 1974.
- Decreto 622 de 1977.
- Ley 99 de 1993.
- Ley 165 de 1994.
- Decreto 2372 de 2010.

Chile

- Ley de Bosques, 1925 – 1931.
- Ley 18362 de 1984.
- Ley 19300 de 1994.
- Decreto Supremo 1963 de 1994.
- Ley 20417 de 2010.

Ecuador

- Ley Forestal y Conservación de Áreas Naturales, 1981- 2004 (reforma).
- Creación del Ministerio de Ambiente, 1996.
- Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales, 2004.
- Texto Unificado de Legislación Ambiental, Decreto Ejecutivo 3399 de 2002.

Guyana

- Creación de la Agencia de Protección Ambiental (EPA), 1996.
- Establecimiento de la Estrategia Nacional para el Sistema de Áreas Protegidas, 2001.

- Ley de Áreas Protegidas, The PA Act 2011.

Paraguay

- Ley Forestal, Ley 422 de 1973.
- Ley 253 de 1993.
- Ley de Áreas Silvestres, Ley 352 de 1994.
- Creación del Sistema Nacional de Ambiente, Ley 1561 de 2000.

Perú

- Resolución Legislativa N° 261181 de 1993.
- Ley N° 26834 de 1997.
- Ley N° 26839 de 1997.
- Decreto Supremo N° 038 de 2001.
- Ley General del Ambiente 28611 de 2005.
- Decreto Legislativo 1013 de 2008.
- Establecimiento del Plan Director de Áreas Naturales Protegidas, Decreto 16 de 2009 MINAM.

Suriname

- The Nature Protect Act, 1954
- Ley Forestal, 1992.
- Ratificación del Convenio de Diversidad Biológica, 1995.

Uruguay

- Ley 16112 de 1990.
- Ley 16466 de 1994.
- Ley 17823 de 2000.
- Ley 17234 de 2000.
- Decreto 52 de 2005.

Venezuela

- Creación del Instituto Nacional de Parques INPARQUES, 1973 -1978.
- Ley Forestal de Suelos y Aguas, 1966.
- Ley de Diversidad Biológica, 2000.

Estrategias ambientales:

- Estrategia Nacional de Biodiversidad. Argentina 2002.
- Estrategia Nacional de Conservación de la Biodiversidad y su Importancia en el Desarrollo. Bolivia, 2001.
- Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos. Colombia, 2012.
- Estrategia Nacional de Biodiversidad. Chile, 2003.
- Política y Estrategia Nacional de Biodiversidad del Ecuador, 2001.
- National Biodiversity Action Plan II. Guyana, 2007.
- Estrategia Nacional y su Plan de Acción para la Conservación de la Biodiversidad del Paraguay, 2004.
- Estrategia Nacional sobre Diversidad Biológica. Perú, 2001.
- National Biodiversity Action Plan. Suriname, 2012.
- Propuesta de Estrategia Nacional para la Conservación y Uso Sostenible de la Diversidad Biológica del Uruguay, 1999.
- Estrategia Nacional para la Conservación de la Diversidad Biológica y su Plan de Acción Nacional. Venezuela, 2010.

UNASUR

- Resolución 18 de 2012